



Sveriges lantbruksuniversitet
Swedish University of Agricultural Sciences

Fakulteten för landskapsarkitektur,
trädgårds- och växtproduktionsvetenskap

Sociala konsekvensbedömningar i den fysiska planeringen

– med eller utan medborgaren?

Tre fallstudier i
Göteborg, Malmö och Stockholm

Social impact assessment in the physical planning
– *Without or with the citizen? Three case studies in Gothenburg, Malmö*
and Stockholm

Karl-Johan Johansson

Självständigt arbete • 30 hp

Hållbar stadsutveckling, ledning, organisering och förvaltning – masterprogram
Alnarp 2018

Sociala konsekvensbedömningar i den fysiska planeringen – med eller utan medborgaren? Tre fallstudier i Göteborg, Malmö och Stockholm.

Social impact assessment in the physical planning – without or with the Citizen? Three case studies in Gothenburg, Malmö and Stockholm.

Karl-Johan Johansson

Handledare: Helena Mellqvist, SLU, Institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning
Examinator: Gunilla Lindholm, SLU, Institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning
Biträdande examinator: Eva Kristensson, SLU, Institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning

Omfattning: 30 hp
Nivå och fördjupning: Avancerad nivå, A2E
Kurstitel: Självständigt arbete i hållbar stadsutveckling
Kursansvarig inst.: Institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning
Kurskod: EX0814
Program/utbildning: Hållbar stadsutveckling, ledning, organisering och förvaltning – masterprogram

Utgivningsort: Alnarp
Utgivningsår: 2018
Elektronisk publicering: <https://stud.epsilon.slu.se>

Nyckelord: sociala konsekvensbedömningar, sociala konsekvensbeskrivningar, sociala konsekvensanalyser, medborgardeltagande, kommunikativ planering, hållbar stadsutveckling, miljökonsekvensbeskrivningar

Sveriges lantbruksuniversitet

Fakulteten för landskapsarkitektur, trädgårds- och växtproduktionsvetenskap
Institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning

Förord

”*Det är klart att man kan ändra en idiotisk utveckling som man själv har satt igång. Det är ju bara att bli lite mindre idiotisk än förut!*”

Ur Tage Danielssons ”Sopor”, 1981.

I egenskap av statsvetare och sedermera masterstudent på Alnarps HSU-program har jag lärt mig att det åtminstone finns en gemensam nämnare mellan statsvetenskap och hållbar utveckling – ingen utomstående förstår vad det är man håller på med! Egentligen borde det dock inte vara så svårt om man börjar tänka på de problem och samhällsutmaningar som präglar Sverige idag. De senaste månadernas skogsbränder, bilbränder och inte minst politiska hetta visar med all önskvärd tydlighet att vi *inte* befinner oss i ett samhälle med en hållbar utveckling. Frågan är dock bara: ”vad ska vi göra för att ändra detta?”. Förhoppningsvis kan denna uppsats bidra åtminstone lite grand till svaret på den frågan. Sociala konsekvensbedömningar är ett planeringsverktyg och används systematiskt på flera håll i Sverige – kanske kan det också fungera som ett konkret verktyg för en socialt hållbar stadsutveckling.

Detta arbete hade inte sett dagens ljus om det inte hade varit för min handledare Helena Mellqvist. Många gånger har tvekan och osäkerhet för projektet bytts ut mot entusiasm och tilltro direkt efter ett handledningsmöte med Helena. Jag vill också rikta ett tack till vänner, familj, lärare och kursare som har bidragit med både inspiration och intressanta diskussioner under de här åren. Ingen nämnd, ingen klämd! Det finns dock några personer som förtjänar ett särskilt omnämnande. Dessa är Henrik Hellström, Robin Holmér och Elias Haglund med familj som stundom har agerat bollplank i arbetsprocessen samt bidragit med värdefull input till arbetet. Slutligen vill jag också tacka mina intervjupersoner, däribland Marianne Dock, Malin Sunnemar och Christoffer Carlander som varit generösa med både tid och tankar.

Till sist, vill jag tillägna denna uppsats till pappa, som visserligen inte finns kvar i detta jordeliv men som jag tror hade varit stolt över att se sin son ta examen på Sveriges Lantbruksuniversitet.

Tack!

Karl-Johan Tore Johansson
Alnarp, 14 september 2018

Abstract

Social impact assessment is a working model with the aim of raising the awareness of social aspects and a discussion about social measures and consequences regarding the development of projects, programs or plans. According to international literature (Lockie 2001) there are different dominating viewpoints on the use of social impact assessment (henceforth SIA). The emphasis may be on impact assessment per se and its delivery of the final document, on the one hand, or on the process of the various stakeholders and actors that may be affected by social consequences on the other hand (ibid). International research often highlights the importance of involving citizens and local communities in the assessment process (Esteves, Franks och Vanclay 2012; IOCGP 2003; Lockie 2001; Sairinen 2004; Vanclay et al 2015). In practice, however, SIA tends to be run rather top-down. Therefore, it is of interest to investigate how SIA works in practice and how the SIA process is influenced by the participation of citizens.

This thesis is concerned with two issues. Firstly, it asks what impact SIA has on the physical planning process and, secondly, how the SIA outcome varies depending on citizen participation. To answer these questions, three semi-structured interviews have been conducted with professionals involved in the SIA development in the municipalities of Gothenburg, Malmö and Stockholm. Case studies have also been carried out on the work with SIA within these three municipalities. In addition, a literature study is presented on the research field for citizen participation and SIA. The results show that SIA can serve as a tool for structuring and clarifying the work on social issues. However, there is currently no legislation or coherent policy on SIA at a national level. Most of the work is performed on a local scale by municipalities like Gothenburg and Malmö, but development work is also under way in Stockholm. Due to lack of empirical evidence, it is difficult to make any conclusions on how the SIA outcome varies depending on citizen participation. In order to answer that question, further research is needed, where an ordinary SIA can be compared to a participatory approach.

The discussion presents six recommendations for the continued work on SIA in Sweden. Firstly, legislation should be introduced in order for SIA to gain greater impact and recognition in the professional field of spatial planning. Secondly, it is important that there is clarity about the purpose of SIA when new working models are developed on a local level. The third recommendation proposes that a thorough stakeholder analysis always is conducted when a new SIA model is developed, with all relevant actors involved. This is needed since the formation of SIA can have an impact on the participation, later found in the SIA process. The final recommendations are to introduce solid follow-up mechanisms to ensure an integrated process, create social complexity levels that indicate when SIA is needed, and ensure that there is enough competence for social issues in the work force of the municipality.

Keywords: social impact assessment, citizen participation, sustainable urban management, communicative planning, environmental impact assessment

Sammandrag

Social konsekvensbedömning är en arbetsmodell som syftar till att lyfta sociala aspekter, åtgärder och konsekvenser kring utvecklingen av projekt, program eller planer. I den internationella litteraturen finns olika synsätt som dominerar tillämpningen av sociala konsekvensbedömningar (hädanefter SKB) där betoningen antingen ligger på konsekvensbedömningen per se och det slutdokument som levereras eller på processen med de olika intressenter och aktörer som kan påverkas av sociala konsekvenser (Lockie 2001). Internationell forskning poängterar ofta betydelsen av att involvera medborgare och lokalsamhällen i bedömningsprocessen (Esteves, Franks och Vanclay 2012; IOCGP 2003; Lockie 2001; Sairinen 2004; Vanclay et al 2015) men i praktiken tenderar SKB att vara tämligen ovanifrånstyrt. Det är därmed intressant att undersöka hur arbetet med SKB fungerar i praktiken och hur det påverkas av medborgarnas deltagande i processen.

Uppsatsens frågeställningar är dels vad för inverkan SKB har på den fysiska planeringsprocessen och dels huruvida utfallet blir annorlunda beroende på graden av deltagande hos invånarna. För att besvara frågeställningarna har tre semistrukturerade intervjuer med personer som är verksamma i Göteborgs stad, Malmö stad respektive Stockholms stad genomförts. Fallstudier har även utförts på dessa tre kommuners arbete med SKB. Utöver detta presenteras även en litteraturstudie över forskningsfältet för medborgardeltagande respektive SKB. Resultatet visar att SKB kan fungera som ett verktyg för att strukturera och tydliggöra arbetet med sociala frågor. För närvarande finns dock varken någon lagstiftning eller sammanhängande policy kring SKB på nationell nivå. Det mesta av arbetet sker främst lokalt i Göteborgs stad och Malmö stad men också i Stockholms stad där utvecklingsarbete pågår för att ta fram en egen modell. Uppsatsens andra frågeställning, om medborgardeltagandets påverkan på utfallet, är svår att dra slutsatser kring eftersom det inte finns tillräcklig empiri på området. För att besvara frågeställningen behövs vidare forskning där vanliga SKB-processer jämförs med medborgardrivna.

I diskussionen presenteras sex stycken rekommendationer för det fortsatta arbetet med SKB. För det första bör lagstiftning införas för att SKB ska få större genomslagskraft och erkännande i samhällsplaneringen. För det andra är det viktigt att det finns klarhet kring vad syftet med SKB är när nya arbetsmodeller utvecklas på lokal nivå. Den tredje rekommendationen föreslår att en gedigen intressentanalys med involvering av relevanta aktörer alltid genomförs vid utformningen av en ny SKB-modell. Detta eftersom utformningen av SKB kan påverka vilket deltagande man får senare i processen. De sista rekommendationerna är att införa tydliga uppföljningsmekanismer för att säkerställa en integrerad process, skapa sociala komplexitetsnivåer som anger när SKB behövs samt slutligen att man säkerställer att kompetens finns för de sociala frågorna bland de som är anställda i kommunen.

Förkortningar

Svenska

BKA: Barnkonsekvensanalys

EEG: Europeiska ekonomiska gemenskapen

MKB: Miljökonsekvensbeskrivning

SBK: Stadsbyggnadskontor

SDF: Stadsdelsförvaltning

SKA: Social konsekvensanalys

SKB: Social konsekvensbedömning

SVA: Socialt värdeskapande analys

TK: Trafikkontor

VTI: Statens väg- och transportforskningsinstitut

ÖP: Översiktsplan

Engelska

EIA: Environmental Impact Assessment

IAIA: International Association for Impact Assessment

IOCGP: Interorganizational Committee on Guidelines and Principles for Social Impact Assessment

NEPA: The National Environmental Policy Act

SIA: Social impact assessment

Innehållsförteckning

Förord	1
Abstract	2
Sammandrag	3
Förkortningar	4
Inledning	7
Bakgrund och problemformulering	7
Begrepp: analys, beskrivning eller bedömning?	8
Syfte och frågeställningar	8
Metod	8
Avgränsning	10
Arbetsprocess	11
Läsanvisning	11
Litteraturstudie	12
Kommunikativ planering	12
Rationell planering	12
Planeringstraditioner	13
Utvecklingen i Sverige	14
Bakgrunden till kommunikativ planering	15
Medborgardeltagande	15
Varför dialog?	15
Möjligheterna för medborgardeltagande i planprocessen	16
Arnsteins deltagandestege	16
Motiv för ökat medborgardeltagande	17
Dialogens betydelse för socialt kapital	19
Kritiska perspektiv på medborgardeltagande	20
Den antagonistiska dimensionen i politiken	20
En person – en röst	20
En skendemokratisk manöver	21
Sociala konsekvensbedömningar	22
Sociala konsekvensbedömningar och dess bakgrund	22
Internationella modeller för SKB	23
Definitioner av SIA	24
Kopplingen mellan SKB och MKB	27
Lagstiftningen och MKB-systemet idag	27
SKB och medborgardeltagande	29
Skillnaden mellan SKB och medborgardeltagande	30
För- och nackdelar med medborgardeltagande i SKB	30
Teknokratisk eller deltagandeorienterad SKB	31
Exempel från verkligheten	31
Referensplatser i Sverige	33

Användningen av SKB i Sverige	33
SKA-verktyget i Göteborg	33
Sociala konsekvensbedömningar i Malmö	35
Socialt värdeskapande i Stockholm	37
Resultat	38
SKB som verktyg för social hållbarhet i samhällsplaneringen	38
Process eller konsekvensbeskrivning	40
Politisk förankring	40
Policydokument och riktlinjer från politiska instanser	40
Politiska mål på lokal nivå med SKB-arbetet	42
Lagstiftning och regelverk	43
SKB:s etablering och spridning i Sverige	44
Tillämpningen av SKB i storstäderna	45
Framväxten av SKB inom stadsbyggnadsprocesser	45
Syfte och värde med SKB	48
Jämförelse mellan storstädernas SKB-arbete	49
Medborgardeltagande i SKB-processen	51
Förutsättningar för medborgardeltagande i SKB-processen	51
Förekomsten av medborgardeltagande i SKB	52
Summering av resultatdelen	54
Diskussion och slutsatser	56
SKB som verktyg för social hållbarhet – process eller dokument?	56
Är lagstiftning nödvändig?	57
SKB och medborgardeltagande	57
Framtiden	58
Rekommendationer	59
Vidare forskning	60
Slutsatser	60
1. SKB:s inverkan på den fysiska planeringsprocessen	61
2. Blir utfallet annorlunda beroende på graden av deltagande hos invånarna?	61
Referenser	62
Personlig kommunikation	70
Bilagor	71
Bilaga 1. Kontakter med informanter om SKB och medborgardeltagande	71
Bilaga 2. Aktörer som har kontaktats minst en gång via mejl/telefon.	76

Inledning

Bakgrund och problemformulering

Social hållbarhet har fått mer genomslag inom samhällsplaneringen de senaste åren. I takt med att svenska städer blivit allt mer segregerade och trångbodda har behovet av att lyfta de sociala frågorna inom den fysiska planeringen ökat påtagligt. En svårighet har emellertid varit att konkretisera vad social hållbarhet är. Begreppet har visserligen varit omdiskuterat i flera decennier men trots otaliga artiklar i ämnet finns ingen exakt definition (Boverket 2010). Inom den fysiska planeringen har hursomhelst sociala konsekvensbedömningar blivit ett försök att konkretisera och definiera vad social hållbarhet kan vara i praktiken. Sociala konsekvensbedömningar (hädanefter SKB) syftar till att lyfta sociala aspekter, åtgärder och konsekvenser kring utvecklingen av exempelvis ett projekt, program eller en plan. I Sverige är tillämpningen av SKB fortfarande i sin linda. Fenomenet har visserligen förekommit sedan 1980-talet genom de första bedömningarna av större infrastrukturprojekt, men det är först på 2010-talet som metoden har börjat användas mer systematiskt i städer som Göteborg och Malmö som har tagit fram egna arbetsmodeller (Trivector 2015). För närvarande pågår en utveckling av ett liknande verktyg i Stockholms stad och frågan har dessutom blivit aktuell på nationell nivå då Kommissionen för jämlik hälsa bland annat föreslår att sociala konsekvensanalyser bör användas i regional och kommunal planering (SOU 2017:47).

Behovet av en hållbar stadsutveckling med fokus på sociala frågor kan även härledas från FN:s globala mål, där mål 11 för "hållbara städer och samhällen" säger att en "hållbar stadsutveckling omfattar hållbart byggande och hållbar planering inklusive bostäder, offentliga platser såsom parker och torg, transporter [...]" (UNDP 2018). Mål 11 klargör även att hållbar stadsutveckling kräver samarbete mellan sektorer och styrning på flera nivåer samtidigt och att det är viktigt med utvecklade former för dialog med medborgare och näringsliv. Vidare poängteras att hållbar stadsutveckling bör ta särskild hänsyn till kvinnors och flickors behov av infrastruktur och sanitet, personer med funktionsnedsättning, barn, samt äldre människors behov. Denna målsättning går väl i hand med vad som brukar känneteckna en SKB.

SKB kan hursomhelst tolkas utifrån olika synsätt när det kommer till dess genomförande. Det första synsättet kan beskrivas som teknokratiskt där metoderna för SKB huvudsakligen är kvantitativt orienterade. Här betonas vikten av själva dokumentet och konsekvensbedömningen, som ska ske på objektiv väg utifrån insamling av kvantitativa indikatorer (Lockie 2001). Det andra synsättet utgår från ett deltagarorienterat synsätt som poängterar vikten av att skapa en process där intressen och målkonflikter som påverkas i lokalsamhällen blir representerade i beslutsfattandet genom medborgardeltagande (ibid). Det teknokratiska synsättet har länge varit det som har dominerat tillämpningen av SKB men vikten av att involvera lokalsamhällen och en större bredd av intressenter har dock blivit allt mer erkänt de senaste decennierna (Esteves, Franks och Vanclay 2012; IOCGP 2003; Lockie 2001; Sairinen 2004; Vanclay et al 2015). Inom forskningsfältet råder idag närmast konsensus om att det senare synsättet är nödvändigt för att en SKB ska räknas som fullgod process (Esteves et al 2012).

Problemformuleringen för denna uppsats fokuserar på hur graden av medborgardeltagande inverkar på SKB. Inom den internationella forskningen poängteras ofta vikten av att inkludera medborgare och lokalsamhällen i bedömningsprocessen men i praktiken tenderar SKB ofta att hemfalla åt top-down processer. Det är därmed intressant att reda ut hur arbetet med SKB fungerar i praktiken och hur det kan påverkas av medborgarnas deltagande i processen.

Begrepp: analys, beskrivning eller bedömning?

I litteraturen och i praxis förekommer många olika benämningar för vad som i denna uppsats kallas för sociala konsekvensbedömningar. I den internationella litteraturen används begreppet ”social impact assessment” (SIA) medan det i Sverige förekommer såväl sociala konsekvensanalyser, konsekvensbeskrivningar och likaledes konsekvensbedömningar. I Stockholms stad pågår dessutom ett arbete med att ta fram motsvarande socialt värdeskapande analys (Dahlin 2016). Trivector Traffic AB (hädanefter Trivector) är ett konsultföretag som bland annat bistår kunder med att utveckla trafiklösningar för en hållbar framtid. I en rapport från 2015 diskuterar de begreppsförvirringen och kommer fram till rekommendationen att ”konsekvensbedömningar” ska användas för att beskriva *processen* och ”konsekvensbeskrivningar” för det *dokument* som processen resulterar i (Trivector 2015). Trivector använder sig av denna distinktion, men väljer att lyfta fram dokumentet och konsekvensbeskrivningen som det generella begreppet (ibid). Denna uppsats delar Trivectors analys av distinktionen mellan dokument och process men lägger i stället tonvikten vid processen. Uppsatsen använder sig således av begreppet *bedömning* i samlingsnamnet, vilket förkortas till SKB.

Syfte och frågeställningar

SKB används allt mer i den fysiska planeringen och det är därför intressant att undersöka vad modellen ger för utfall i praktiken. Vikten av medborgardeltagande betonas alltjämt men har en oklar roll i tillämpningen av SKB. Detta arbete syftar därför till att undersöka vad för inverkan SKB har på den fysiska planeringsprocessen och hur graden av medborgardeltagande påverkar detta. Första frågan handlar om vad SKB i den kommunala planprocessen har för påverkan på det faktiska utfallet, det vill säga i den fysiska planeringsprocessen. Den andra frågan behandlar betydelsen av medborgardeltagande och dess inverkan på SKB. De konkreta frågeställningarna blir således följande:

- Vad har SKB för inverkan på den fysiska planeringsprocessen?
- Blir utfallet annorlunda beroende på graden av deltagande hos invånarna?

Metod

Studien genomförs genom semistrukturerade intervjuer med relevanta aktörer, fallstudier samt litteraturstudier som också inkluderar granskning av olika dokument som exempelvis plandokument och SKB-dokument. Litteraturstudien syftar till att ge en överblick över forskningsfältet för såväl medborgardeltagande som för SKB. Eftersom uppsatsens frågeställningar berör såväl fysisk planering som medborgardeltagande tar litteraturstudien avstamp i teoribildningen kring kommunikativ planering och ger en bred överblick över olika

perspektiv på medborgardeltagande. Därefter presenteras SKB och dess framväxt på både internationell nivå och i Sverige. Litteraturstudien avslutas med en översikt över hur litteraturen förhåller sig till kopplingen mellan SKB och medborgardeltagande. Teorin bygger huvudsakligen på internationell litteratur som beskriver forskningsfältet kring SIA. Detta eftersom det dels är intressant att förstå SKB ur en internationell kontext, dels på grund av att det finns relativt få svenska publikationer. Ett par svenska publikationer används hursomhelst i arbetet: Jonas Svenssons examensarbete på avancerad nivå från 2011, där SKB-användningen i Finland, Norge och Sverige jämförs, samt Trivector Traffic AB:s rapport från 2015 där man analyserade förutsättningarna för att införa krav på social konsekvensbeskrivning i infrastrukturplaneringen. Det går att diskutera brister utifrån dessa publikationer då det inte rör sig om vetenskapligt publicerade tidskriftsartiklar. Den sistnämnda är dessutom utgiven av ett privat företag. Jag bedömer emellertid båda publikationerna som väl skrivna och trovärdiga. Trivector Traffic AB har dessutom skrivit sin rapport på uppdrag av myndigheten Trafikanalys vilket inger en större reliabilitet.

För att få en större förståelse för hur SKB används i praktiken används Göteborgs stad, Stockholms stad och Malmö stad som referensplatser för en djupare undersökning av SKB-arbetet i Sverige. Referensplatser kan ses som en central grund för hur samhällsplanerare tillägnar sig kunskap i planering, gestaltning och förvaltning. Detta kan kopplas till ett resonemang som Bent Flyvbjerg, samhällsforskare och professor på Oxfords universitet, för om fallstudien som metodval (2006). En fallstudie kan beskrivas som en detaljerad undersökning av ett enda exempel. Fallstudier får ofta kritik för att det rör sig just om för få analysenheter. Kritikerna menar att fallstudier är godtyckliga och subjektiva samt att det inte går att generalisera resultaten till en större population (ibid). Flyvbjerg (2006) menar emellertid att samhällsvetenskap är kontextbunden kunskap och att fallstudien är särskilt lämpad för att producera sådan kunskap. Han menar också att det går att ifrågasätta huruvida det verkligen går att skapa prediktiva teorier inom samhällsvetenskapen. Om man emellertid ser forskningen som en lärandeprocess kan fallstudien bidra till att man får en nyanserad bild av verkligheten som också utvecklar ens färdigheter att bedriva god forskning (ibid.). På samma sätt kan studier av referensplatser bidra till samhällsplanerarens färdighet i att bedriva god planering.

Förutom fallstudier utgörs metoden också av kontakter och intervjuer med verksamma inom SKB-området. Intervjuerna har genomförts som en informantundersökning där syftet är att svarspersonerna bidrar med information om hur verkligheten är beskaffad (Esaiasson et al 2012), i detta fall SKB:s inverkan i den fysiska miljön och medborgardeltagandets påverkan på utfallet i den processen. Som Esaiasson et al (2012) konstaterar finns det vid informantintervjuer inget egenvärde i att ställa samma frågor till samtliga svarspersoner, eftersom det inte är intervjupersonen eller dennes tankar som är studieobjekten. Inför varje intervju har emellertid en intervjuguide formulerats, men den har sett lite olika ut beroende på vem som har intervjuats. Urvalsprincipen har skett utifrån centralitet, det vill säga de viktigaste och mest centralt placerade källorna (Esaiasson et al 2012) utifrån frågeställningarna och de fallstudier som ligger till grund för uppsatsen. Följande personer har intervjuats:

- **Marianne Dock:** arbetar som programarkitekt på stadsbyggnadskontorets strategiavdelning, Malmö stad. Hon är en av personerna som har varit drivande i att ta fram och utveckla stadens SKB-matris och arbetar idag som processledare för arbetsmodellen.

- **Malin Sunnemar:** arbetar som projektledare på Trafikkontoret i Göteborgs stad med fokus på sociala aspekter. Hon ingår dessutom i stadens utvecklings- och samverkansgrupp för barnkonsekvensanalyser och sociala konsekvensanalyser.
- **Christoffer Carlander:** utredare på stadsbyggnadskontoret i Stockholms stad och arbetar för närvarande som utvecklingsledare för kommissionen för socialt hållbart Stockholm. Han ingår även i projektgruppen som ska arbeta fram socialt värdeskapande analys, som är stadens egna arbetsmodell för SKB.

Marianne Dock har intervjuats i Malmö stadshus den 16 april 2018 medan intervjuerna med Malin Sunnemar och Christoffer Carlander har skett genom telefon den 19 april respektive 9 maj 2018. Utöver detta har även vissa följdfrågor skickats via mejl till Malin Sunnemar (i juni) och Marianne Dock (i augusti). Intervjuerna har spelats in men också summerats genom anteckningar. I summeringen har intervjupersonernas berättelser försökts återges så ordagrant som möjligt. Uppprepningar av ord, dialektala uttal, pauser, skratt och dylikt har dock inte registrerats eftersom det inte är relevant för uppsatsens syfte. Det är intervjupersonernas kunskap och berättelser som är det intressanta, inte deras sätt att uttrycka sig på. Summeringarna av intervjuerna har sedan analyserats i syfte att söka svar på uppsatsens frågeställningar som presenteras i resultatdelen.

För att summera blir tyngdpunkten i detta arbete att genom litteraturstudier, fallstudier och kompletterande intervjuer undersöka hur arbetet med SKB bedrivs nationellt och lokalt i Sverige idag samt hur möjligheterna ser ut för medborgardeltagande inom ramen för SKB. De fall som kommer studeras är användningen av sociala konsekvensbedömningar i Malmö stad och sociala konsekvensanalyser i Göteborgs stad och utvecklingen av socialt värdeskapande analys i Stockholms stad.

Avgränsning

Detta arbete tar förvisso upp internationella exempel och praxis men avgränsas främst till den svenska kontexten för SKB. Studien fokuserar därtill endast på vilken inverkan SKB har i förhållande till planering och förvaltning av den fysiska miljön och hur medborgarnas roll kan se ut i de processerna. Den intresserar sig dock inte för medborgarnas uppfattning eller attityder i förhållande till effekterna av SKB.

Det har förvisso skrivits en hel del studentuppsatser om SKB de senaste åren (se t.ex. Andersson och Osvalder 2018; Albrecht och Lindenmo 2016; Arkander 2014; Becker 2015; Eriksson 2015; Larsson 2017; Karlsson och Söderberg 2017; Mattsson och Ternstedt 2012; Svensson 2011; Varga 2015 m.fl.) men den svenska forskningen om SKB verkar likväl vara tämligen begränsad (Trivector 2015). SKB har dock använts inom ett brett fält inom fysisk planering: gruv- och vindkraftsetablering, väg- och infrastrukturprojekt och inom stadsbyggnad. Även om detta arbete kommer behandla samtliga av dessa områden till viss del, ligger tyngdpunkten främst på stadsbyggnadsprocesser.

Arbetsprocess

Arbetsprocessen har ändrat karaktär under arbetets gång. Inledningsvis fanns en ambition att undersöka några stycken fall där SKB har tillämpats men där graden av medborgardeltagande skulle variera (till exempel från information, konsultation till medbeslutande). Sådana fall visade sig dock vara svåra att finna utifrån de kontakter jag tog med verksamma och aktiva på fältet inom sociala konsekvensbedömningar (se bilaga 1). Enstaka exempel finns där inventeringsanalysen i SKB-processen utgår från dialogmaterial så som konsultation men ofta verkar dialogprocessen, om den ens sker, inte kopplas samman med SKB. Även om det finns vissa enstaka fall verkar det överlag och att döma av de kontakter jag har tagit (se bilaga 1) vara sällsynt med medborgardeltagande som en naturlig del av SKB-processen. Bilaga 1 visar en tabell som ger en överblick över vilka personer jag har kontaktat och hur deras svar och kunskap ser ut om SKB. I många av svaren hänvisades jag till att kontakta nya personer som antogs ha bättre kunskap på området. Detta skulle kunna indikera att kunskaperna om SKB fortfarande är vaga bland aktörer som jobbar med social hållbarhet. En del kontakter har avböjt att deras svar ska publiceras i tabellen. I bilaga 2 presenteras emellertid samtliga aktörer som jag har kontaktat fast i anonymiserad form.

Läsanvisning

Läsaren rekommenderas inledningsvis att studera innehållsförteckningen (s. 5) för att få en snabb överblick över uppsatsens beståndsdelar. För att underlätta för läsaren beskrivs här nedan uppsatsens struktur. I detta inledningsavsnitt har uppsatsens vetenskapliga problem, frågeställningar och metod presenterats. Det följs av en litteraturstudie som ger en överblick över den kommunikativa planeringens roll i samhällsplaneringen och den utveckling som skett i Sverige under 1900-talet. Olika perspektiv på medborgardeltagande presenteras och diskuteras också innan litteraturstudien övergår i teoribildningen för uppsatsens huvudämne: sociala konsekvensbedömningar. Litteraturstudien avslutas med en redogörelse för kopplingen mellan SKB och medborgardeltagande med avseende på de olika synsätt som finns på tillämpningen av SKB: teknokratisk gentemot deltagarorienterad. Därefter följer en redogörelse för de referensplatser som används för att beskriva det systematiska SKB-arbete som bedrivs inom stadsplaneringen i Sverige idag: Social konsekvensanalys i Göteborgs stad, Sociala konsekvensbedömningar i Malmö stad samt Socialt värdeskapande analys i Stockholms stad. I resultatdelen delas uppsatsens två frågeställningar upp tematiskt på sex olika delfrågor: SKB som verktyg för social hållbarhet, dess politiska förankring, lagstiftning och regelverk, dess etablering och spridning i Sverige, motiv och värde som lyfts fram av referenskommunerna samt omfattningen av medborgardeltagande i SKB-processerna. Detta diskuteras sedan under diskussion och slutsatser där rekommendationer för såväl det nationella som det kommunala arbetet med SKB föreslås. I det avsnittet besvaras också uppsatsens frågeställningar.

Litteraturstudie

Uppsatsens syfte är att undersöka vad SKB har för inverkan på den fysiska planeringen men också hur medborgardeltagande påverkar dessa processer. För att nå svaret på dessa frågor behöver först och främst begreppen medborgardeltagande och SKB undersökas utifrån den teori och empiri som finns idag. Följande del av uppsatsens syftar därför till att inledningsvis presentera utvecklingen av den kommunikativa planeringen och medborgardeltagande, för att sedan belysa framväxten av SKB på internationell nivå samt utvecklingen i Sverige.

Kommunikativ planering

Den kommunikativa planeringen har under de senaste decennierna ökat i betydelse (Davidoff 1965; Habermas 1984; Innes 1996; Sager 1994). Denna teoridel ämnar undersöka hur svensk planering förhåller sig till kommunikation och dialogplanering samt hur fysisk planering i Sverige på 2010-talet förhåller sig till det kommunikativa planeringsidealet. Nedan följer en genomgång som först tar avstamp i det rationella planeringsidealet som kan sägas ha dominerat den fysiska planeringen under andra halvan av 1900-talet. Därefter sker en genomgång över olika planeringstraditioner under 1900-talet som sedan jämförs med den svenska utvecklingen. Slutligen presenteras det kommunikativa planeringsidealet med syftet att förklara hur kommunikation och dialogplanering har vuxit fram i Sverige.

Rationell planering

Efter andra världskriget blev den offentliga styrningen och samhällsplaneringen i Sverige alltmer omfattande. Det kommunala planmonopolet infördes och den statliga kontrollen över samhällsbyggandet var stark (Henecke och Khan 2002). Den här tiden kom inledningsvis att kännetecknas av ett rationellt planeringsideal. Med rationell planering menas att planeraren inför en beslutssituation söker efter det alternativ som bäst kan skapa samhällsnytta eller tillgodose de materiella intressen beslutsfattaren har (Nyström och Tonell 2012). Planeringen sker utifrån flera steg med formulering av mål, utredning av handlingsalternativ och konsekvensbedömningar som sedan följs upp av ett utifrån objektiva kriterier välöversvägt val och antagande av planen ifråga. I denna process är så kallade costbenefit-analyser ett vanligt tillvägagångssätt för att sammanställa ekonomiska utfall och nyttor för olika intressenter och för projektet som sådant. Med genomförandet av planen följer erfarenheter och lärdomar som sedan kan användas i nästa planeringsprocess för att förbättra planeringen. Detta synsätt förutsätter att planeringens delar kan isoleras från helheten för att möjliggöra en objektiv analys, men också att dessa genom vetenskaplig teori eller planerad handling kan fogas samman igen. Det innebär en strävan men också en tilltro till att planeraren faktiskt kan kontrollera en utvecklingsprocess. Exempel på sådana stadsutvecklingsprocesser finns bland annat i funktionalismens planeringssyn med dess karakteristiska separation av olika funktioner i samhället, såsom bostäder och arbetsplatser men också bil- respektive gång- och cykeltrafik (ibid).

Den rationella planeringsmodellen sätter stor tilltro till vad planeringen kan åstadkomma vilket också ställer krav på den som ska utföra den. Sådana krav kan handla om att behärska terminologin och de värderingar som planeringen grundas på. En plausibel följd av detta är att planeringen koncentreras till en byråkratisk expertis som förutsätts ingå i en värdegemenskap med de rådande idealen (Nyström och Tonell 2012). Denna modell kan emellertid kritiseras

för dess övertro på planerarens förmåga att lösa komplexa samhällsproblem. En invändning är att många av de problem planeraren har att hantera är så kallade "wicked problems", vilket kan översättas till elakartade eller luriga problem. Wicked problems syftar på samhällsproblem som är svåra att definiera och som ofta kräver politiska avvägningar (Rittel och Webber 1973). De karakteriseras av att de inte går att lösa på ett tillfredsställande sätt eftersom varken problemformuleringarna eller lösningarna har ett facit. Det förekommer snarare många tänkbara förklaringsmodeller där varje modell formulerar problemen och lösningarna på olika sätt. Detta leder till att konsekvenserna för de människor som påverkas av åtgärderna varierar beroende på valet av förklaringsmodell. Samhället idag präglas dessutom av en större mångfald där människor har både olika värderingar och intressen vilket komplicerar tillämpningen av en rationell planering än mer (ibid). Ett annat problem som lyfts fram med det rationella beslutsfattandet är att modellen ibland saknar bäring på verkligheten. Vad som bör göras, och vad som de facto sedan sker i planeringsprocessen överensstämmer inte alltid. Detta gäller framförallt i processer som kan kännetecknas av icke-programmerade beslut, som ofta är av engångskaraktär och vanligtvis stora och viktiga. Den rationella beslutsmodellen har svårt att fånga komplexiteten i dessa projekt (Sahlin-Andersson 1986).

Planeringstraditioner

John Friedmann, professor i urban och regional planering, gjorde 1987 en kartläggning där fyra olika planeringstraditioner identifierades under 1900-talet. Hans grundfråga för de olika planeringstraditionerna var hur respektive synsätt såg på hur planeringen skulle utformas utifrån relationen mellan kunskap och handlande: "how knowledge should be linked to action" (Friedmann 1987, 73-74). I kartläggningen identifierades fyra olika svar på detta: (1) "social reform", (2) "policy analysis", (3) "social learning" och (4) "social mobilization" (Friedmann 1987).

Den socialreformatöriska planeringstraditionen, "social reform", betonar vetenskapens roll i hur planeringen ska tillämpas (Friedmann 1987). Planeringen bör ske utifrån vetenskaplig grund och av en professionell expertis, utan inblandning av politiker eller medborgare som inte anses tillräckligt kunniga för att delta. Anhängare av traditionen förespråkar en lämplig jämvikt mellan å ena sidan kapitalism och ekonomisk tillväxt och å andra sidan social rättvisa. För att uppnå detta kan man tänka sig en viss grad av samhällsförändringar. Detta förhållningssätt bygger på en stark stat som har både medlande och auktoritära funktioner. Policyanalys anknyter i ännu högre grad till den renodlat idealtypiska rationella planeringen där en särskilt utbildad expertis genom välgrundade analyser antas bedriva en effektiv planering (ibid).

De rationella planeringstraditionerna kan emellertid sättas i kontrast till Friedmanns tredje planeringstradition "social learning" (Friedmann 1987). Om de föregående skolorna understryker vetenskapligt baserad kunskap som byggstenar för samhället så menar anhängare av "social learning" att kunskap snarare härleds ur erfarenhet och testas genom praktik. Kunskap blir på så sätt en integrerad del av handlandet: för att förstå samhället (teori) krävs det att teorierna testas i praktiken, vilket leder till en ständigt pågående process mellan handlande och förändring. I begreppet förändring ligger också pudelns kärna. Anhängare av "social learning" är kritiska till det rationella synsättet där samhället antas reagera utifrån "sociala lagar". De menar istället att sociala beteenden är under ständig förändring. Planeringen inom denna tradition bör därför ske med aktiv medverkan av de människor som

direkt berörs av de beslut som tas. Social mobilisering, till sist, har visserligen vissa gemensamma drag med "social learning"-traditionen men betonar i högre grad nödvändigheten i att sociala rörelser får ta plats i planeringen. Detta synsätt, som har rötter i den marxistiska eller anarkistiska skolan, menar att planeringen bör ges en politisk innebörd och vara systemförändrande (ibid).

Utvecklingen i Sverige

Det finns således flera planeringstraditioner och ideal vars betydelse har varierat genom åren. Statsvetaren och forskaren Ingemar Elander gjorde 1991 ett försök att relatera Friedmanns (1987) planeringstraditioner till den svenska fysiska planeringen under 1900-talet, med fokus på socialdemokratins förhållningssätt. I det arbetet framkommer det att i ett svenskt perspektiv präglades välfärdsstatens uppbyggnad från 1930-talet och fram till efterkrigstiden starkt av rationalismens värdeideal (Elander 1991). Funktionalismens idéer dominerade tidsandan men också nationalekonomen och filosofen John Maynard Keynes makroekonomiska perspektiv om en aktiv statlig finanspolitik. Elander (1991) menar att den svenska efterkrigstiden gav uttryck för en socialreformatorisk planeringstradition med en storstilad planeringsrationalism. I praktiken var dock denna planeringsrationalism formad av pragmatism och nedbruten i de små stegens rationalism, det vill säga att planeringen bryts ned i mindre beslut som fördelas på många aktörer. Den svenska bostadspolitik lyfts här fram som ett särskilt exempel på detta med de allmännyttiga bostadsföretagen, den förmånliga bostadsfinansieringen, den kommunala planeringen och kontrollen över markanvändningen (ibid). Energipolitiken präglades dock av en expertstyrd och centraliserad ovanifrånplanering och utgjorde därmed ett tydligt undantag från "de små stegens rationalism" (ibid). Här kan drag av policyanalys skönjas, som blev ett tydligare inslag i planeringen under 1960- och 1970-talen. Policyanalys kan även identifieras i den fysiska riksplaneringen och i det teknokratiskt inriktade miljonprogramsbyggandet (Nyström och Tonell 2012).

Decennierna därefter är svårare att klassificera. Elander (1991) menar dock att dialogplanering med medborgardeltagande och brukarinflytande fick ett visst genomslag under 1970-talet, vilket också går att skönja i den nya lagstiftningen på 1980-talet med Socialtjänstlagen (SFS 1980:620), Hälso- och sjukvårdslagen (SFS 1982:763) och inte minst Plan- och bygglagen (SFS 1987:10). Social mobilisering kom också till uttryck genom lokala aktionsgrupper där Almstriden i Kungsträdgården i Stockholm 1971 kanske är ett av de mest kända exemplen (Nyström och Tonell 2012). Social mobilisering fick dock inget genomslag i den officiellt förda politiken och dialogplanering kan heller inte beskrivas som en dominerande planeringstradition. Snarare har policyanalys varit dominerande under de senaste decennierna med ett fokus på decentralisering, avreglering och utvärdering (Elander 1991). Från slutet av 1980-talet och framåt konkurrensutsattes offentliga verksamheter i högre grad, beställar- och utförarmodeller infördes och vissa verksamheter togs över av privata företag eller lades ned. En tidigare social rationalitet tonades till viss del ned till förmån för marknadens rationalitet. Det är emellertid viktigt att poängtera att samtidigt som dessa traditioner har skiftat genom åren och delvis avlöst varandra så har de också verkat parallellt (Nyström och Tonell 2012). Det kan också vara problematiskt att använda sig av Friedmanns (1987) klassificering på ett så snävt begrepp som fysisk planering (Elander 1991).

Bakgrunden till kommunikativ planering

Det rationella planeringsidealet med ”de små stegens” rationalism och policyanalytiska inslag kan således sättas i kontrast till det kommunikativa planeringsidealet som bland annat bygger på ett kommunikativt handlande. Kommunikativ handling brukar ta sin utgångspunkt i Jürgen Habermas ”*The theory of communicative action*” där en modell för kommunikativ rationalitet formuleras (Habermas 1984). Med det menas att man försöker förstå det unika snarare än sammanhanget, genom tolkande och kvalitativa undersökningar snarare än det rationella idealets fokus på logisk och deduktiv analys (Nyström och Tonell 2012). Planering blir i detta fall inriktat mot kommunikation och interaktiva sociala processer. Nyström och Tonell (2012) hänvisar även till Tore Sager som på basis av idéer om kommunikativ handling har utvecklat ett synsätt som kallas kommunikativ planering (Sager 1994 i Nyström och Tonell 2012). Kommunikativ planering handlar enligt Sager förutom om kommunikationen i sig också om kunskapsuppbyggnad och om hur kunskaperna används. Planering handlar om att korrigera marknadsmisslyckanden men också om att bidra till integration och kommunikation mellan människor (ibid). Ett sådant inslag inom samhällsplaneringen brukar också i gängse mening beskrivas som medborgardeltagande.

Medborgardeltagande

Medborgardialog, invånardialog, medborgardeltagande, medborgarinvolvering, deltagardemokrati, lokal demokrati – det finns många begrepp som på något sätt beskriver en ambition av att involvera och ge människor olika grad av inflytande i offentliga processer. I denna uppsats används framförallt medborgardeltagande som begrepp men även dialog och involvering i viss mån. Om inte annat uttryckligen beskrivs antas dessa begrepp ha samma betydelse som beskrivits ovan. I detta avsnitt förklaras hur medborgardeltagande har vuxit fram i samhället och planeringen, vilka motiv som finns bakom, dess betydelse för socialt kapital samt hur möjligheterna ser ut för medborgardeltagande i planprocessen.

Varför dialog?

Den rationella planeringens dominans under efterkrigstiden med synen på att fysisk planering endast var en fråga för fackmän och politiker kan förklaras genom en tyst överenskommelse mellan den offentliga sektorn och allmänheten (Henecke och Khan 2002). Planeraren antogs ta hänsyn till det allmännas intressen och så länge välfärden och tryggheten garanterades för medborgarna var inte medborgardeltagande nödvändigt. Denna ordning började emellertid ifrågasättas under 1960-talet i takt med protester mot stadskärnornas omvandling, det storskaliga miljonprogrammets genomförande och omfattande rivningar av bebyggelse. Den tysta opinionens samtycke förbyttes mot folkliga protester i form av byalag och aktionsgrupper och planeringsprocessen började alltmer beskrivas som sluten, med bristande transparens och möjlighet till påverkan gentemot medborgarna (Henecke och Kahn 2002).

I och med den nya plan- och bygglagstiftningen 1987 (SFS 1987:10) tillkom emellertid möjligheter för medborgarna till ökad insyn och deltagande i planprocessen. Medborgarna kunde nu lämna synpunkter i flera steg av planprocessen vid samråden, utställningen av planförslaget och som sista utväg överklaga planer som antagits (Henecke och Kahn 2002). En generell diskursiv vändning mot medborgardeltagande kan också skönjas utifrån den nationella demokratiutredningens förslag som presenterades 2001. Utredningen menade att den svenska demokratimodellen med starka partier och utfallsorienterad legitimitetsgrund

behövde kompletteras med mer deltagardemokratiska och deliberativa kvalitéer (SOU 2001:1 i Tahvilzadeh 2015b). Förutom samrådslagstiftningen i plan- och bygglagen verkar det dock inte finnas några institutionella krav kring medborgardeltagande. På statlig nivå har emellertid SKL kommit att bli dialogpolitikens policyentreprenör genom nätverksarbete, utbildningar och kunskapsproduktion kring medborgardialoger (Tahvilzadeh 2015b).

Möjligheterna för medborgardeltagande i planprocessen

Möjligheterna eller rättigheterna för medborgare att delta i samhällsutvecklingen regleras bland annat av Plan- och bygglagen (SFS 2010:900). Plan- och bygglagstiftningen förändrades i slutet av 1980- och början på 1990-talet för att bland annat stärka medborgarinflytandet. Medborgarna gavs i och med dessa förändringar möjligheter att lämna synpunkter i flera steg av planprocessen (Henecke och Khan 2002). Samråd infördes och reglerades i planarbetet och det gavs möjligheter att lämna synpunkter vid utställning av planförslaget men också att överklaga efter att planen antagits. För att ge medborgarna tillfälle att komma in i ett tidigare skede av planprocessen infördes ett inledande program för detaljplaner, vilket innebar att samråd skedde både vid program och vid planförslag. Tidigare hade samrådskretsen i detaljplanearbetet främst inkluderat fastighetsägare men i och med förändringarna omfattades samtliga berörda inom planområdet (ibid).

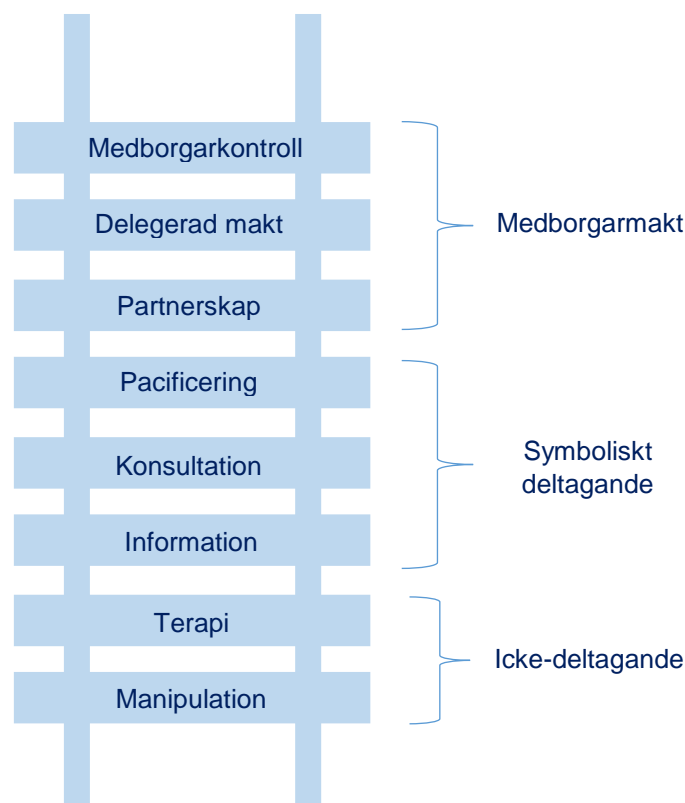
PBL har dock kritiserats för att medborgarnas möjligheter till inflytande genom samråd är begränsade och i hög utsträckning endast berör detaljer i planer (Henecke och Khan 2002). Medborgarnas roll är dessutom reaktiv eftersom deras synpunkter endast hämtas in vid planeringsrationella tillfällen som samråd och utställning av plan. Deltagandet är dessutom ofta skevt fördelat, där tid, resurser och engagemang är faktorer som spelar in. Vidare verkar den fysiska planeringen överlag ha ett begränsat inflytande på det faktiska byggandet, som istället till stor del avgörs av informella förhandlingar mellan kommunen och privata aktörer (ibid).

Arnsteins deltagandestegen

Den nordamerikanska planeringsforskaren Sherry Arnsteins artikel "A ladder of citizen participation" (1969) är en av de mest citerade artiklarna när det kommer till att definiera vad som menas med deltagande. Arnstein menar att medborgardeltagande är ett begrepp som kategoriserar medborgarmakt. Hon menar att medborgardeltagande syftar till att möjliggöra en fördelning av makt där resurssvaga medborgare som är exkluderade från ekonomiska och politiska processer kan bli inkluderade på deliberativ väg. Arnstein förklarar detta genom en deltagandestegen (se figur 1), en modell som beskriver hur graden av medborgarmakt i beslutsprocesser till projekt kan variera utifrån åtta olika nivåer (1969). I de två lägsta nivåerna finns manipulation och terapi och dessa klassificeras som icke-deltagande. Syftet med dessa nivåer är snarare att "lära" eller "bota" medborgarna än att möjliggöra genuina deltagandeprocesser menar Arnstein (ibid). Mittensegmentet på stegen kallas för symboliskt deltagande ("tokenism" på engelska) och består av nivåerna information, konsultation och pacificering¹. Dessa nivåer möjliggör visserligen för deltagarna att få insyn och bli hörda men det finns ingen garanti, ingen institution, som säkerställer att de synpunkter som kommer fram verkligen tas i beaktande. Det översta segmentet i stegen klassificerar Arnstein som

¹Arnstein använder engelska begreppet "placation" som saknar en tydlig svensk motsvarighet. Kan närmast översättas till att försöka lugna eller blidka någon annan. I Pål Castells förklaring av Arnsteins stegen används begreppet "pacificering" (2013).

medborgarmakt och detta består av nivåerna: partnerskap, delegerad makt och allra högst upp medborgarkontroll. På dessa nivåer garanteras medborgarna en högre grad av makt i form av formella beslutsfunktioner i styrelser, kommittéer med möjligheter till förhandlingar med övriga beslutsfattare. På de allra högsta nivåerna innehar medborgarna en klar majoritet av beslutsposterna eller till och med full kontroll över projektets styrning och ekonomi (ibid).



Figur 1. Sherry Arnsteins deltagandestegen (Arnstein 1969).

Arnstein erkänner dock att hennes modell har vissa begränsningar. Stegen utgår exempelvis från en analys som bygger på en dualistisk uppdelning mellan de som har makt och de som inte har det. Dessa grupper kan emellertid, som Arnstein också konstaterar, vara tämligen heterogena inbördes (1969). I en beskrivning och analys av deltagandestegen menar samhällsbyggnadsforskaren Pål Castell att det dessutom finns en ideologisk strävan hos Arnstein att man ska nå högsta nivån av medborgarmakt på stegens topp (Castell 2013).

Motiv för ökat medborgardeltagande

Motiven till varför ökad grad av medborgardeltagande är nödvändigt är flera. För det första kan det finnas ett inneboende värde i medborgardeltagandet, det vill säga att den lokala demokratin fördjupas när medborgarnas inflytande och delaktighet stärks i de lokala politiska processerna. Här diskuteras även positiva sidoeffekter som stärkt socialt kapital och förbättrad folkhälsa med mera (Tahvilzadeh 2015b). Å andra sidan talas det också om en legitimitetskris för den representativa demokratimodellen. Partier som en gång i tiden fungerade som så kallade masspartier och mobiliserade många människor, har de senaste decennierna tappat många medlemmar och kan idag ses som mer professionaliserade (Katz och Mair 1995). Samtidigt har samhället förändrats och blivit mer heterogent i takt med ökad globalisering, mångfald och individualisering (Abrahamsson 2013).

Behovet av ökat medborgardeltagande kan också kopplas till förändringar av den offentliga sektorn och dess förvaltning. Betoning på effektivitet och en förvaltningsstyrning inriktad mot New Public Management innebär ett ökat inslag av konkurrensutsatt offentlig verksamhet. Detta gör att det offentliga behöver förhålla sig i högre grad till medborgarnas behov och perspektiv som kunder och brukare av de tjänster som produceras (Tahvilzadeh 2015b). Dialogen blir ett sätt att hämta in denna information. En åldrande befolkning i kombination med en lägre andel som förvärvsarbetar leder också till en prioriteringsdiskussion över välfärdsverksamheterna, vilket antas skapa konflikter. För att lösa dessa konflikter menar vissa att medborgardialog är nödvändigt (Khakee 2006). Detta kan också kopplas till hur det offentliga vinner legitimitet. Om den offentliga sektorn och planeraren tidigare vann legitimitet genom utfall och en stark stat som levererade välfärdstjänster (output) kan de senaste decenniernas nedskärningar kompenseras genom att medborgarna istället får ökat inflytande i de politiska processernas tidiga faser (så kallad input-legitimitet) (Tahvilzadeh 2015b).

Några av de mer framträdande förespråkarna för medborgardeltagande är Archon Fung och Erik Olin Wright. I deras studie *Deepening Democracy – institutional innovations in empowered participatory governance* från 2003 presenterar de en teori om hur institutionella modeller för deltagande kan utformas, utifrån fem olika framgångsrika fall (Fung och Wright 2003). De kommer fram till att framgångsfaktorn för medborgardeltagande beror på särskilda bakgrundsvillkor i varje fall men också på hur policyinstitutionerna är utformade. Detta formuleras till att börja med genom tre principer. För det första menar Fung och Wright (2003) att deltagandet måste ha en praktisk orientering och vara inställt på specifika och konkreta utfall. För det andra bör deltagandet dessutom vara nerifrån-och-upp-betonat, och alltså inte domineras av experter. Slutligen bör alla beslut fattas genom att lösningarna till problemen utvecklas på deliberativ väg. Detta kokas sedan ner till tre generella designkriterier:

1. Delegering av makt till de dialogmöten eller lokala forum där gemensamma beslut ska fattas
2. Utveckling av formella kanaler för ansvarsutkrävande, resursfördelning och kommunikation som kan koppla ihop dessa lokala forum till varandra och bidra till en central samordning av överordnade frågor
3. Offentliga institutioner används och skapas för att stödja och vägleda dessa lokala decentraliserade problemlösare i deras arbete.

Även om dessa institutionella egenskaper och principer skulle efterföljas krävs det emellertid att vissa grundläggande villkor också är uppfyllda i varje fall. Dels kan det finnas politiska frågor som inte är lämpliga för experiment med deltagande. Dels att fördelningen av makt i den deliberativa beslutsprocessen är förhållandevis jämlik deltagarna emellan. Fung och Wright (2003) menar att ojämlikheten kan utgöra det största hotet mot metoden eftersom ojämlikheter i maktpositioner ofta kan uppstå på grund av materiella förhållanden såsom deltagares klassbakgrund, utbildning eller hur insatt deltagaren är på området (Fung och Wright 2003).

Dialogens betydelse för socialt kapital

Medborgardialogen kan också vara ett sätt att bygga socialt kapital. Dialogen blir ett sammanhang för människor att mötas och närma sig varandra, söka efter gemensamma lösningar och knyta sociala band till varandra, vare sig det är som vänner, föreningsmedlemmar, grannar eller som ordsinvånare (Lindholm 2015). Socialt kapital syftar på de relationer och sociala nätverk människor har emellan varandra och hur detta skapar gemensamma normer och tillit i samhället (Putnam 2000). Socialt kapital kan till exempel vara relationer till släkt och vänner, rumskompisar, busspendlare, medlemmar i en ideell organisation du är aktiv i, internetforum och chattgrupper, kollegor eller professionellt bekanta. Detta kan generera såväl individuella som kollektiva fördelar. Som individ kan man skapa relationer som gynnar en personligen. Vare sig det gäller nätverkande för att få jobb, hjälp med flyttlasset, vänskap eller någon att gråta ut och få tröst hos. Men det finns också en samhällelig effekt, så kallade externa effekter som gör att de kostnader och vinster som sociala relationer skapar, inte endast hamnar på de enskilda personerna utan även påverkar samhället i stort. Grannsamverkan är ett sådant exempel där även boende som inte har någon kontakt alls med sina grannar likväl gynnas av den uppsikt och samverkan övriga grannar har gentemot varandra. Socialt kapital kan således skapa många positiva externaliteter som i längden leder till ett effektivare samhälle. Starkt socialt kapital kan emellertid även leda till negativa effekter, exempelvis för människor som befinner sig utanför gruppen. Kriminella gäng, NIMBY-grupper² eller makthavare som utnyttjar det sociala kapitalet för sina egna syften, ofta med sektarism, etnocentrism eller korruption som följd utgör några exempel (ibid).

Bonding och Bridging

Det finns olika former av socialt kapital, dels ”bonding” (exkluderande) och dels ”bridging” (inkluderande). Bonding beskriver grupper som är inåtblickande, homogena och sätter fokus på de identiteter som är unika för gruppen. Denna form av socialt kapital fungerar särskilt bra för att stärka gemensamma normer och solidaritet i gruppen men kan också skapa fientlighet eller negativa externaliteter mot dem som är utanför. Sammanhang som präglas av bridging däremot, blickar utåt och är mer uppbyggda kring nätverk där människor med alla olika former av bakgrund involveras. Civilsamhällesorganisationer kan utgöra ett sådant exempel. Denna form av socialt kapital är positiv för att sprida information och möjliggöra utbyten mellan människor och grupper (Putnam 2000). Enligt statsvetarprofessorn Robert Putnam har socialt kapital starka mätbara effekter på många aspekter av våra liv och spelar därför en viktig roll i samhällsutvecklingen (2000). Det sociala i det här sammanhanget handlar inte bara om en skön mjuk känsla utan om hur skolor och grannskap inte fungerar lika bra om de sociala banden blir sämre i samhället. Till syvende sist beror såväl ekonomi, demokrati som hälsa och lycka på graden av socialt kapital i samhället (ibid). Medborgardeltagandets koppling till socialt kapital med dess potentiella effekter på samhället i stort är därför inte oviktigt.

² NIMBY är en akronym för ”not in my backyard” – inte på min bakgård.

Kritiska perspektiv på medborgardeltagande

Den antagonistiska dimensionen i politiken

Det finns också många kritiska röster mot medborgardeltagande. En av kritikerna är bland annat statsvetaren Chantal Mouffe som menar att deliberation och dialog tenderar att bortse från att dimensionen av antagonism (kamp mellan fiender) är grundläggande för det politiska livet (Mouffe 2005). Mer specifikt är hon kritisk mot den deliberativa demokratimodellens rationalistiska och individuella grundförutsättningar där målet med demokratin är att nå rationell enighet i offentligheten, det vill säga samförstånd kring det "allmänna bästa". Förespråkarna för den deliberativa demokratimodellen anser sig förvisso vara pluralister som erkänner att individer kan bära på en mångfald av intressen och åsikter (Mouffe beskriver dessa som passioner). Skillnaden enligt Mouffe (2016) är att dessa förespråkare endast erkänner pluralismen i det privata men ger den ingen plats i offentligheten. Mouffe (2016) menar dock att dessa passioner och affekter är centrala för att bygga kollektiva identifikationsformer kring demokratiska mål och att frågan snarare bör vara hur passionerna kan mobiliseras för demokratiska ändamål.

Begreppet hegemoni, en dominerande samhällsordning med vissa normer och värderingar, är centralt i Mouffes argumentation. Hon menar att det pågår en ständig kamp mellan olika hegemoniska projekt som aldrig kan sammanjämkas på rationell väg, utan endast kan segra eller besegras (Mouffe 2016). Detta bör dock ske under politiska förhållanden som präglas av agonism (kamp mellan meningsmotståndare), där konfrontationen regleras av demokratiska procedurer som alla godtar. Mouffe beskriver detta som ett konfliktfyllt samförstånd. Man förenas i de demokratiska principerna om allas frihet och jämlikhet men är oense om hur de ska tolkas. Som meningsmotståndare kämpar man mot varandra för att ens egen tolkning av principerna ska bli hegemoniska, men man accepterar också motståndarens rätt att kämpa för sina ståndpunkter. En välfungerande demokrati kräver en konfrontation mellan politiska ståndpunkter. I annat fall föreligger risken att det skapas en grogrund för politik som bygger på essentialistiska identiteter (nationalitet, religion, etnicitet) och konflikter kring icke förhandlingsbara värden (såsom alla människors lika värde), med ökad risk för våldsyttningar. Mouffe menar också att bristen på konfrontation i kombination med en stark betoning av samförståndslösningar kan leda till likgiltighet och ovilja att delta i politiken (Mouffe 2016).

Mouffes agonistiska perspektiv på demokratin kan tyckas påminna mycket om den liberaldemokratiska demokratimodellen där en tydlig skillnad mellan meningsmotståndare också betonas för möjligheten att utkräva ansvar från politikerna (Henecke och Khan 2002). Mouffe menar dock att synen på motståndaren, under de agonistiska politiska förhållanden hon förespråkar, skiljer sig kraftigt från den liberala diskursens sätt att se på begreppet (Mouffe 2016). I den liberala diskursen översätts motståndare till konkurrenter, ett slags tävlan mellan politiska eliter. Maktförhållanden eller den rådande hegemonin ifrågasätts dock inte på samma sätt som Mouffe förordar i sin beskrivning av den agonistiska kampen (ibid).

En person – en röst

En annan kritik som riktas mot medborgardeltagande är att det snedvrider den politiska jämlikheten, principen om "en person – en röst" (Gilljam 2006). Enligt resonemanget är medborgardeltagande ojämnt fördelat över olika befolkningsgrupper vilket i förlängningen riskerar att leda till sämre avspeglning av folkviljan. Människor med gott om tid, engagemang

och resurser får mer att säga till om jämfört med de som är upptagna, oengagerade och resursfattiga. Detta kommer i förlängningen leda till en sämre avspeglning av folkviljan. Statsvetarprofessorn Mikael Gilljam formulerar det retoriskt stiligt (ibid, 28):

De frågor som här bör ställas till deltagardemokraterna är om de verkligen vill ha ett samhälle där medborgare med resurser och engagemang har ännu mer att säga till om än vad de redan har idag? Och om de medborgare som inte engagerar sig då skall få skylla sig själva? Skall politiskt deltagande betala sig i form av ett ökat inflytande över våra gemensamma angelägenheter?

Om svaret på dessa frågor är jakande så undrar man ju genast hur det kommer att gå med den politiska jämlikheten, det vill säga principen ”en person en röst”. Och en följdfråga är vad som då händer med majoritetsprincipen, det vill säga om vi inte kommer att få ett samhälle där olika engagerade minoriteter allt oftare får sin vilja igenom. Om svaret på frågorna istället är nekande, det vill säga att det politiska deltagandet inte skall betala sig, ja då undrar man ju vad deltagandet överhuvudtaget skall vara bra för och varför deltagardemokraterna uppmuntrar människor till politiskt deltagande som inte skall ha några effekter.

Gilljam (2006) menar vidare att de deltagardemokratiska idéerna sänder ut olyckliga signaler till medborgarna om vad demokrati handlar om. Dels att det uppmanar till att se politik i termer av enstaka frågor som enbart engagerar en själv, dels att det är oproblematiskt att engagera sig i frågor som rör den personliga egennytta. Istället för helhetsansvar och allmänintresse menar Gilljam att medborgarna får signaler om att tolka politik som enskildheter och egenintressen (ibid). Det ska nämnas att Mikael Gilljam inte är kritisk per se mot dialog med medborgare. Snarare medger han att den representativa demokratin är beroende av en fungerande medborgardialog, inte minst gällande frågor om samhällsplanering. Den får dock inte komma i konflikt med demokratins grundtankar om politisk jämlikhet och folkviljans förverkligande. Gilljams förslag till lösning är att rikta större fokus på uppsökande dialoger med medborgare som besitter god kunskap och/eller företräder majoritetsuppfattningen. Opinionsundersökningar, medborgarpaneler och fokusgrupper lyfts också fram (Gilljam 2006).

En skendemokratisk manöver

Medborgardeltagande kritiseras också ibland för att likna en slags fönsterskyltningsritual som inte säkerställer att medborgarnas synpunkter och förslag tas till vara (Arnstein 1969). Kritikerna menar att det egentliga syftet med medborgardeltagandet är att ge projektet eller den planerade åtgärden en fin fernissa. Sherry Arnstein beskriver att detta är ett vanligt problem i deltagandeprocesser som karakteriseras av konsultation (1969). Deltagarna omvandlas till statistiska abstraktioner där deltagandets värde mäts utifrån antalet deltagare på möten, utdelade broschyrer eller antalet svar på enkäter. Medborgarna upplever till slut att de snarare deltar i deltagandet, än i någon beslutsprocess. Beslutsfattarna kan dock bocka av att de har genomfört medborgardialog och på så sätt uppnått legitimitet för projektet (ibid).

Medborgardeltagande ses också av vissa kritiska urbanforskare som en slags skendemokratisk manöver. Denna manöver är till för att legitimera en nyliberal stadspolitik och det demokratiska underskott som följer därav (Tahvilzadeh 2015b). Man menar att marknadsliberala förvaltnings- och välfärdspolitiska idéer leder till åtstramningar och en svagare välfärdsstat som inte längre kan uppnå legitimitet genom traditionell välfärds- och trygghetspolitik. Den så kallade skenmanövern blir således att istället vinna legitimitet genom

att låta medborgarna få delta i beslutsfattandet. Det som tidigare var statens ansvar överläts i stället på individen och medborgaren och det politiska deltagandet reduceras till att administrera en nedmontering av offentliga välfärdsfunktioner (ibid).

Frånsett den principiella kritiken mot medborgardeltagande går det också att ifrågasätta om dess ambitioner överensstämmer med utfallet i verkligheten. Tahvilzadehs (2015b) undersökning av medborgardialoger i Göteborg leder exempelvis fram till slutsatsen att det inte går att belägga att dialogerna har någon djupare förändring i formerna för det lokala beslutsfattandet. Ofta utgör dialogerna isolerade inslag i olika processer i antingen väldigt tidiga skeden eller sent i beslutsprocessen. Representationen är ofta skev med företrädesvis resursstarka individer som har kraft och tid att delta. Tahvilzadeh kommer också fram till att samtalsformerna mellan makthavare och medborgare tenderar att vara en envägskommunikation där delegering av makt över beslutsfattande till dialogerna verkar vara ytterst sällsynt (Tahvilzadeh 2015b).

Uppsatsen har hittills behandlat övergripande utvecklingen av den fysiska planeringen under 1900-talet, framväxten av det kommunikativa planeringsidealet och diskuterat olika perspektiv på medborgardeltagande. Fortsättningen på denna teoridel kommer introducera SKB, dess framväxt på internationell nivå och tillämpningen här i Sverige samt hur kopplingen till medborgardeltagande tar sig uttryck.

Sociala konsekvensbedömningar

Sociala konsekvensbedömningar och dess bakgrund

Redan de gamla holländarna försökte beskriva sociala konsekvenser av utvecklingsprojekt. Det finns material som visar att sådana försök kring planerade infrastrukturprojekt gjordes under 1600- och 1700-talet i både Nederländerna och Frankrike. SKB i den meningen är alltså inte något nytt (Barrow 2000, refererad i Trivector 2015). Utifrån en modern kontext började emellertid SKB växa fram under 1970-talet i samband med planeringen av nya gas- och oljeledningar i Nordamerika. Det var framförallt i USA och Kanada, men också Australien, som utvecklingen av SKB tog fart (ibid). 1969 antog den amerikanska kongressen en ny miljölagstiftning, ”The National Environmental Policy Act” (NEPA), som blev ett startskott för miljökonsekvensbeskrivningar på internationell nivå (Lockie 2001; Esteves et al 2012; IOCGP 2003).

NEPA innebar formella krav på miljökonsekvensbeskrivningar där också sociala aspekter skulle integreras i processen såsom SKB. I praktiken har emellertid tyngden främst legat på miljökonsekvensbeskrivningen. 1994 kom hursomhelst den första ansatsen för att systematiskt och gemensamt inom forskarvärlden definiera vad en SKB kan innehålla. Genom forskarkommittén US Interorganizational Committee on Guidelines and Principles for Social Impact Assessment (IOCGP) togs principer och riktlinjer fram för att underlätta för offentliga och privata aktörer samt andra organisationer att följa de krav som ställdes utifrån NEPA (IOCGP 2003). Efter hand har även internationella principer och riktlinjer tillkommit genom International Association for Impact Assessment (hädanefter IAIA) som är en intresseorganisation för forskning och utveckling inom området för konsekvensbeskrivningar (Vanclay 2003; Vanclay et al 2015). I Trivectors rapport (2015) om SKB hävdas att tillämpningen av SKB i internationella utvecklingsprojekt också har drivit på utvecklingen av

handböcker och riktlinjer på området. En stark bidragande anledning är troligen att finansiärer, banker och biståndsorgan som Världsbanken, US Agency for International Development, Internationella valutafonden ofta har krav på att SKB ska genomföras för att lån ska beviljas (Trivector 2015).

I Sverige började SKB tillämpas först under 1980-talet och har sedan dess, i likhet med många andra länder, främst använts vid större infrastrukturprojekt som större väg- och järnvägsprojekt. Under 2000-talet har även exploatörer inom gruvsektorn och vindkraftsindustrin börjat använda verktyget (Trivector 2015). Utvecklingen inom den mer småskaliga fysiska planeringen har emellertid framförallt skett de senaste tio åren. Flera kommuner som Göteborgs stad och Malmö stad har redan utvecklat egna modeller för SKB och i Stockholms stad pågår ett sådant arbete sedan ett par år tillbaka (Trivector 2015; Dahlin 2016).

Internationella modeller för SKB

På internationell nivå kan SKB närmast kopplas till forskningsfältet om ”social impact assessment” (hädanefter SIA). När det kommer till metod och innehåll finns det olika synsätt på SIA och dessa kan kristalliseras utifrån två breda skolor (Harvey 2011). Den ena skolan sätter störst vikt vid de minimikrav som finns för att få projektansökan beviljad. I arbetsprocessen strävar man efter att på ett så tids- och kostnadseffektivt sätt som möjligt utforma en SIA som når upp precis till den tröskelnivå som lagstiftningen eller tillståndskraven stipulerar. I den andra skolan läggs istället större vikt vid analysen och förståelsen av fallet som ska bedömas. Regelverket eller kraven på SIA ses som en motivation till processen och målet är att bidra till att projektplaneringen blir genuint välinformerad. Medan den första skolan brukar föredras av aktörer i den privata sektorn så förespråkas den andra skolan främst av akademiker och internationella myndigheter (ibid).

Även om tolkningen av SIA, och regelverken som reglerar SIA, verkar skilja sig åt mellan olika utövare så kan åtminstone forskarvärlden beskrivas ha konsensus om vad en ”bra SIA” är (Esteves et al 2012). Esteves et al lyfter bland annat fram vikten av att SIA är inriktade på deltagande och utgör ett stöd för myndigheter, förespråkare och människor som påverkas och att den ökar förståelsen av förändringar och vilka kapaciteter som finns för att svara mot dessa. Vidare menar de att en bra SIA strävar efter att minimera negativa konsekvenser och att maximera positiva genom hela projektets livscykel samt att särskilt stor vikt läggs vid att förbättra livet för människor som är särskilt utsatta eller förfördelade (ibid). I ett historiskt perspektiv har det emellertid funnits en klyfta inom forskningsfältet. Denna klyfta har handlat om huruvida SIA ska utföras genom ett teknokratiskt tillvägagångssätt eller om processen ska utföras med hjälp av lokalsamhällen och medborgare som berörs av bedömningen (Lockie 2001). Det teknokratiska förfarandet är orienterat mot kvantitativa metoder där man genom teknisk insamling av data menar att man objektivt kan bedöma konsekvenserna av ett projekt. Deltagandeförespråkarna poängterar i stället vikten av att skapa en process där de intressen och mål som finns i påverkade lokalsamhällen blir representerade i beslutsfattandet genom medborgardeltagande. Även om de flesta inom forskningsfältet ställer sig kritiska till det teknokratiska förhållningssättet och förespråkar en mer deltagande SIA, så menar Stewart Lockie i sin forskningsöversikt från 2001 att det ändå kan finnas skillnader i var man lägger sin betoning. Lockie (2001) menar att det finns teoretiska och metodologiska skillnader i

huruvida SIA principiellt handlar om att förutse konsekvenser, mäta och bevaka dessa, eller om SIA är en process och ett verktyg för att underlätta för dialog mellan intressenter. Detta leder oss in på de två definitioner som idag är dominerande för SIA.

Definitioner av SIA

Precis som problematiken överlag med social hållbarhet låter sig SKB inte definieras på endast ett sätt. I en internationell kontext finns emellertid huvudsakligen två bidrag man brukar hänvisa till när det kommer till definitionen av SIA. Dels forskarkommittén ”International Committee on Principles and Guidelines for Social Impact Assessment” (hädanefter IOCGP) som 1993 presenterade riktlinjer med fokus på den amerikanska lagstiftningen och dels ”International principles for social impact assessment” som togs fram 2003 av intresseorganisationen IAIA.

Den amerikanska forskarkommittén IOCGP gav 1993 ut principer och riktlinjer för SIA vilket aldrig tidigare hade skett utifrån formen av en systematisk och tvärvetenskaplig ansats från forskare inom samhällsvetenskap (IOCGP 2003). Med tillkomsten av miljölagstiftningen NEPA på 1970-talet hade miljökonsekvensbeskrivningar (hädanefter MKB) blivit en självklar del av miljöplaneringen och i amerikanska beslutsprocesser. Praktiker och beslutsfattare i USA såg emellertid ett behov av att tydliggöra hur de sociala konsekvenserna av policy, planer, program och projekt kunde tolkas. Den tillsatta forskarkommittén blev ett svar på detta. Principerna och riktlinjerna skulle vara till hjälp för såväl offentlig som privat sektor och andra organisationer för att uppfylla de krav och lagar som fanns kopplade till NEPA (ibid). I den uppdaterade versionen från 2003 definieras SIA som följande:

[V]i fortsätter att definiera SIA som en form av strävan efter att på förhand bedöma, värdera eller uppskatta sociala konsekvenser som sannolikt kommer följa av föreslagna åtgärder. Dessa inkluderar: särskilda offentliga eller privata projekt såsom bostadsbyggande, anläggning av kraftverk, stora infrastrukturprojekt, hantering av naturresurser, jakt och fiske; och upprätthållande eller arrendering av stora markområden samt antagandet av nya policyer, planer och program. [min översättning] (IOCGP 2003, 231)

IOCGP (2003) menar att SIA bygger på idén om att beslutsfattare ska förstå konsekvenserna av sina beslut innan de genomför dem, men också att de människor som påverkas inte endast ska få kännedom om effekterna utan också ha en möjlighet att delta i planeringen av deras framtid. De diskuterar också att den sociala miljön skiljer sig mot den ekologiska genom att den reagerar på förväntningar av förändring, men har möjlighet att inom rimliga gränser anpassa sig till förändrade omständigheter om den tillåts delta i planeringsprocessen. En annan skillnad är att människor tolkar och reagerar på social förändring olika i olika sociala kontexter (ibid). IOCGP definierar hursomhelst även sex principer med tillhörande riktlinjer för hur en SIA ska bedrivas (IOCGP 2003, 233):

1. Uppnå en tillräcklig förståelse för vilka inställningar och åsikter som finns på lokal och regional nivå hos de som kommer påverkas av åtgärden, programmet eller policyn.
2. Fokusera på de huvudsakliga sociala och kulturella frågor och problem som finns i de människors miljö, som påverkas av den föreslagna åtgärden, programmet eller policyn.

3. Basera SIA:n på sunda och replikerbara vetenskapliga begrepp och metoder
4. Bistå med god information som kan användas i beslutsfattande
5. Säkerställ att frågor kring miljö rättvisa är tillräckligt beskrivna och analyserade
6. Genomför övervakning och utvärdering av projekt, program och policyer samt föreslå åtgärder för att mildra det föreslagna ingreppet. [min översättning]

IOCGP föreslår även en tiostegsmodell för hur en process rent konkret kan se ut. Modellen är framtagen med inspiration utifrån MKB-processen. Stegen behöver inte nödvändigtvis följa i den ordningen utan kan överlappa varandra (IOCGP 2003, 244):

1. Ta fram en handlingsplan för att involvera medborgare som på något sätt påverkas av åtgärden
2. Beskriv och redogör för den föreslagna åtgärden samt alternativ
3. Beskriv hur människors miljö ser ut i området och vem som har inflytande
4. Identifiera sannolika konsekvenser
5. Granska och undersök dessa konsekvenser
6. Gör en bedömning av hur reaktionerna från berörda parter troligtvis kommer ta sig till uttryck.
7. Beräkna sekundära (orsakas av de primära eller direkta konsekvenserna) och kumulativa konsekvenser (effekter som är successivt adderade antingen från tidigare skeden, nutid eller närmast fragment och som inte kan spåras till en särskild aktör).
8. Rekommendera förändringar i den föreslagna åtgärden eller alternativ
9. Ta fram handlingsplaner för att mildra ingreppet åtgärden/planen/programmet medför [mitigation på engelska] samt för sanering och förbättring av området i framtiden.
10. Ta fram en plan för övervakning av den föreslagna åtgärdens sociala konsekvenser samt verkställ denna. [min översättning]

Ett annat bidrag till tolkningen av sociala konsekvensbedömningar är ”The International Principles for Social Impact Assessment” som kom till 2003 genom den internationella intresseorganisationen för konsekvensbedömningar IAIA. Dessa togs fram i syfte att klargöra kärnvärden, principer och vägledning för sociala konsekvensbedömningar. Snarare än något definitivt och fastställt sågs dokumentet som ett diskussionsmaterial och som en bas för utövare att utveckla egna vägledningar inom ens sektor eller nationella kontext (Vanclay 2003). I dokumentet definieras SIA som:

SIA innefattar processer av att analysera, övervaka och hantera planerade eller ickeplanerade sociala konsekvenser, både positiva och negativa, av planerade ingrepp (policyer, program, planer och projekt) [engelskans “intervention”] och av eventuella sociala förändringsprocesser som har satts igång av dessa ingrepp. Dess primära syfte är att skapa en mer hållbar och rättvis biofysisk och mänsklig miljö. [min översättning] (Vanclay 2003, 6).

De kärnvärden som IAIA lyfter fram är bland annat mänskliga rättigheter, ett fungerande rättssystem, livskvalité och hälsa samt tillgången till sociala relationer och känslan av trygghet och samhörighet. Vidare poängteras rätten att få delta i beslut som påverkar en själv samt att lokala erfarenheter och kunskap är värdefulla vid planering av utvecklingsprojekt. Dessa kärnvärden mynnar slutligen ut i tolv principer för hur SKB ska bedrivas (Vanclay 2003, 9):

1. Överväganden om rättvisefrågor bör utgöra en fundamental del av konsekvensbedömningen för ett planerat ingrepp.
2. Många sociala konsekvenser av ett planerat ingrepp går att förutse.
3. Planerade ingrepp kan modifieras för att minska negativa sociala konsekvenser och öka de positiva.
4. SIA bör vara en integrerad del av en utvecklingsprocess som involveras i alla steg från startskede till uppföljning och granskning [eller "follow-up audit" respektive "revision" på engelska].
5. Social hållbar utveckling bör vara i fokus, där SIA bidrar till att avgöra vilket/vilka utvecklingsalternativ som är bäst. SIA och EIA bör vara mer än bara skiljedomare mellan ekonomisk tillväxt och sociala kostnader.
6. I alla planerade ingrepp och tillhörande konsekvensbedömningar bör förutsättningar för att bygga socialt kapital i lokalsamhället och demokratiska processer utvecklas.
7. I alla planerade ingrepp, men särskilt i de fall där ingreppet innebär oundviklig påverkan, bör man utreda hur påverkade grupper kan gynnas eller vinna på ingreppet.
8. I SIA:n måste möjliga alternativ till ingreppet tänkas igenom noga, men särskilt i de fall där ingreppet innebär oundviklig påverkan
9. Vid miljöpåverkan eller sociala konsekvenser bör möjliga förmildrande åtgärder [engelskans "mitigation"] utredas, även i de fall där invånarna ["communities"] stödjer det planerade ingreppet eller till och med när de gynnas av det.
10. En SIA bör innehålla lokala erfarenheter och kunskaper samt visa vilka kulturella normer och värderingar [engelskans "values"] som finns lokalt.
11. Konsekvensbedömningen eller genomförandefasen av det planerade ingreppet ska inte använda sig av några former av våld, trakasserier eller hot.
12. Utvecklingsprocesser som kränker mänskliga rättigheter är oacceptabelt [min översättning].

Definitionerna och principerna för sociala konsekvensbedömningar skiljer sig till viss del åt. IOCGP har utformat sina riktlinjer utifrån en amerikansk lagstiftningskontext medan IAIA riktar sig mot en mer internationell kontext (Lockie 2001; Vanclay 2006). IOCGP fokuserar på bedömningen som görs i förväg av ett projekts konsekvenser, det vill säga konsekvensanalysen, medan IAIA:s definition snarare lägger vikt vid SIA som en pågående process både innan, genom och efter projektet. Vidare skiljer sig tyngdvikten åt vad gäller medborgardeltagande utifrån de principer som finns fastställda i dokumenten. IOCGP poängterar visserligen vikten av att förstå den lokala kontexten med medborgarna som en källa till kunskap, men IAIA går längre än så genom att också peka på deltagandeprocessens betydelse för socialt kapital och bemäktigande (Svensson 2011). Masterstudenten Jonas Svensson gjorde 2011 en ambitiös kartläggning över användningen av SKB i Finland, Norge och Sverige. Svensson för ett resonemang om skillnaderna och likheterna mellan IOCGP:s respektive IAIA:s definitioner av SIA. Utifrån Svenssons tolkning kan IOCGP:s syn sammanfattas som att de behandlar SIA som ett viktigt beslutsverktyg utifrån en lagstiftningskontext. Syftet är sålunda att fatta bättre beslut och förutse konsekvenser. IAIA ser å andra sidan SIA inte bara som ett verktyg utan också som ett paradigm eller forskningsfält, en kontextfri procedur som syftar till hållbar utveckling och att ge människor större inflytande genom hela bedömningsprocessen (Svensson 2011).

Kopplingen mellan SKB och MKB

På internationell nivå har SKB och MKB (i betydelsen SIA respektive EIA) varit tätt sammankopplade allt sedan den amerikanska miljölagstiftningen NEPA antogs 1969. I Nordamerika där utvecklingen kring konsekvensbedömningarna började, var de sociala aspekterna inledningsvis inkluderade i MKB. Redan 1973 började emellertid SKB tillämpas som självständiga utvärderingar av projekt och 1982 gick den första internationella konferensen om SKB av stapeln i Vancouver (Burdge och Vanclay 1995). I Europa finns det exempel på SKB så tidigt som på 1970-talet när man byggde Kanaltunneln³. Utvecklingen av MKB i Europa tog dock avstamp 1985 när dåvarande Europeiska ekonomiska gemenskapen (EEG), sedermera EU, utfärdade ett direktiv (85/337/EEG) som ställde krav på att MKB skulle genomföras för vissa offentliga och privata projekt som har betydande påverkan på miljön (Burdge och Vanclay 1996; Hedlund och Kjellander 2011). Direktivet från EEG användes dock inte som utgångspunkt när MKB-systemet utformades i Sverige, även om direktivet rent formellt började gälla i samband med det frihandelsavtal Sverige tecknade med EU 1994⁴ (Hedlund och Kjellander 2011). Sveriges första MKB kom istället 1987 i samband med att väglagen fick MKB-bestämmelser. Några år senare, 1991, infördes dessutom ett brett krav på MKB för verksamheter och åtgärder i naturresurslagen. Under åren som följde kom MKB även att omfatta ett flertal lagar så som minerallagen, plan- och bygglagen med mera. Detta ledde till att Sveriges MKB-system inledningsvis karakteriserades av sektorisering och avsaknad av procedurregler. Detta ändrades i samband med att Miljöbalken trädde i kraft 1999 som skapade en bättre samordning av miljölagstiftningen (ibid).

Lagstiftningen och MKB-systemet idag

Utifrån den svenska lagstiftningen bildar EU:s direktiv från 1985 (85/337/EEG)⁵ samt EU-direktivet som tillkom 2001 (2001/42/EG) utgångspunkten för de svenska MKB-reglerna (Hedlund och Kjellander 2011). Dessa direktiv har genom lagar och förordningar införts i Sverige. En uppsättning av regler för MKB går även att finna i Miljöbalkens 6:e kapitel men också i en tillhörande MKB-förordning. Dessa reglerar MKB för verksamheter och åtgärder samt för miljöbedömning av planer och program. Utöver Miljöbalken finns det dessutom sektorslagar så som väglagen, ellagen och plan- och bygglagen. Plan- och bygglagen innehåller exempelvis både MKB-regler för vissa verksamheter och om miljöbedömningar för fysiska planer.

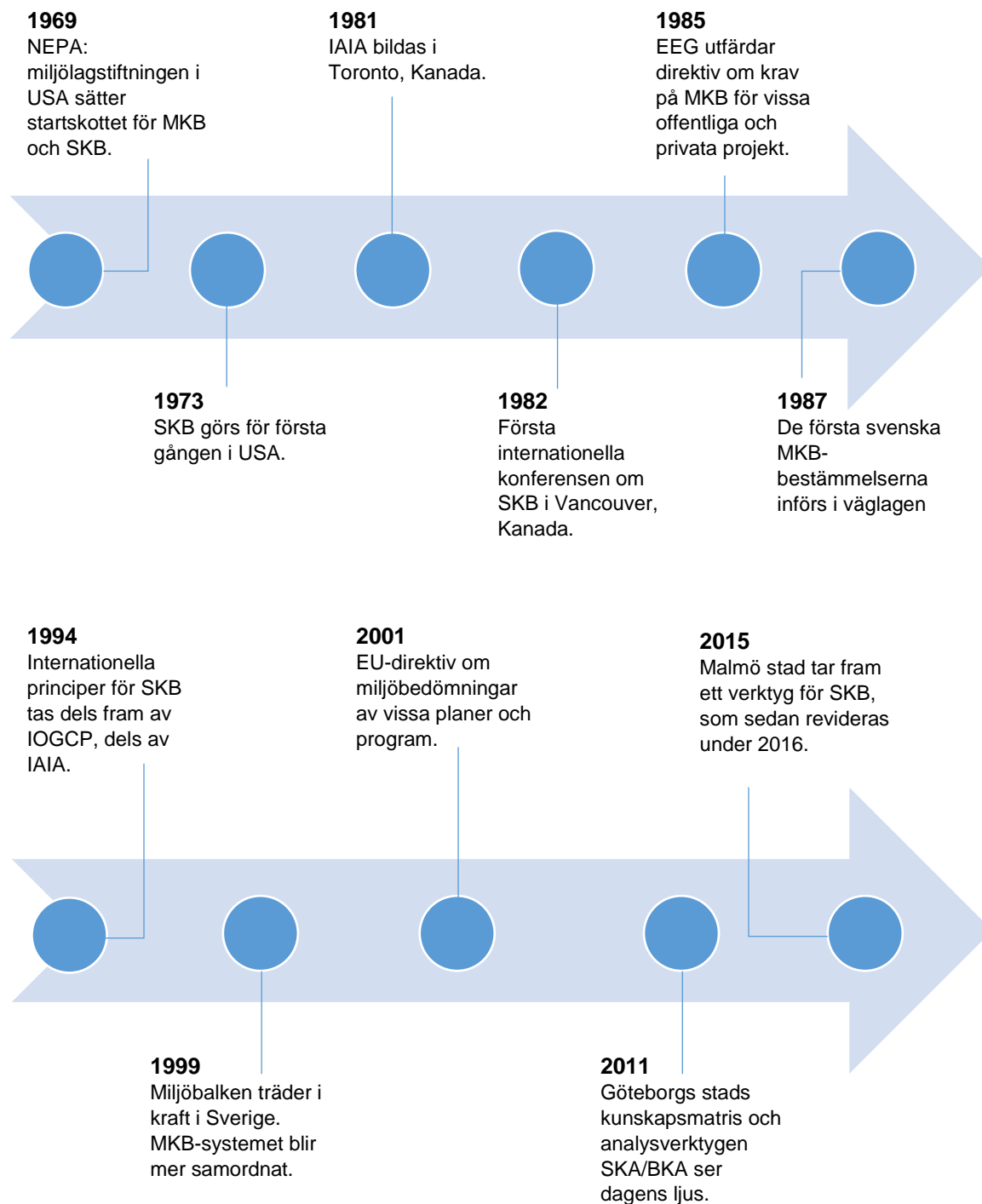
Enkelt sammanfattat bygger MKB-systemet på dels miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) och dels miljöbedömningar (Hedlund och Kjellander 2011). MKB gäller vid verksamheter och åtgärder som är tillstånds- eller anmälningspliktiga, som påverkar Natura 2000-områden eller för projekt, program och andra insatser som Sida ger stöd till. Miljöbedömningar är istället mer strategiska till sin karaktär och beskriver processen eller proceduren vid planer och program som myndigheter upprättar och som krävs enligt lagar och författningar. Detta gäller emellertid för planer och program inom vissa sektorer och endast för större sådana. Små områden på lokal nivå, som detaljplaner enligt plan- och bygglagen, behöver inte omfattas såvida de inte medför betydande miljöpåverkan. Miljöbedömningar kan genomföras på mer övergripande eller strategiska förslag och beslut som fattas av riksdag eller regering

³ Järnvägstunneln under Engelska kanalen.

⁴ Året därpå blev Sverige också medlem i EU.

⁵ Dir 85/337/EEG upphävdes emellertid i samband med tillkomsten av Dir 2011/92/EU, 2012-02-16.

(ibid). Figur 2 visar en övergripande sammanfattning över utveckling av SKB över tid samt dess koppling till MKB.



Figur 2. Tidlinje över utvecklingen av MKB och SKB (Bygger på information från Burdge och Vanclay 1996; Hedlund och Kjellander 2011, Trivector 2015).

Sveriges MKB-system och lagstiftning kring konsekvensbedömningar skiljer sig hursomhelst något åt från våra nordiska grannländer när det kommer till inkluderingen av sociala aspekter. I Finland och Norge bedöms sociala aspekter vanligtvis som en del av, de enligt lag krävda, konsekvensbedömningarna, medan SKB i Sverige snarare sker på frivillig basis (Svensson

2011). Det finns dock inget uttalat krav för SKB i något av länderna. Jonas Svensson, som har jämfört SKB-användningen mellan Norge, Finland och Sverige, menar dock att om lagstiftningen skulle följas strikt så borde även sociala aspekter ingå som bedömning i MKB. Lagstiftningen lutar dock så starkt mot biofysiska aspekter och därför verkar de sociala aspekterna ha blivit förbisedda. De sociala aspekterna utgör hursomhelst ändå delar av MKB. Exempelvis är den sociala dimensionen närvarande när miljöpåverkan definieras som en påverkan på befolkning och människors hälsa. När sociala aspekter tas i beaktande handlar de dock oftast om fysiska aspekter som fysisk hälsa (Svensson 2011). Att den ekologiska hållbarhetsdimensionen hamnar helt i centrum för det svenska MKB-systemet kan bero på att det är Naturvårdsverket som har föreskriftsrätt till MKB och att de ekologiska frågorna därför är mer nära till hands (Trivector 2015).

SKB och medborgardeltagande

Inom det internationella forskningsfältet kring SIA poängteras ofta vikten av att inkludera medborgare och lokalsamhällen i bedömningsprocessen (Esteves, Franks och Vanclay 2012; IOCGP 2003; Lockie 2001; Sairinen 2004; Vanclay et al 2015). IAIA:s nya vägledningar från 2015 (Vanclay et al 2015) menar att om SKB ska lyckas påverka beslutsfattandet och hanteringen av de sociala frågorna så är det nödvändigt att involvera de medborgare som påverkas. Fördelarna med deltagandemetoder kan bland annat vara bättre kunskapsunderlag och förståelse för den lokala kontexten och olika intressenter samt möjligheter till att validera data. Deltagandemetoder kan också hjälpa till att lösa konflikter om resurser samt bidra till att förslag på förbättringar kommer fram. Till sist, genom att involvera lokalsamhället kan man vinna stöd för projektet och därmed undvika protester (Vanclay et al 2015). Vanclay et al (2015) konstaterar också att individers rätt att involveras i beslut som kommer påverka deras liv, utgör en grundvärdering i de principer som IAIA tagit fram.

Ciaran O’Faircheallaigh är professor i statsvetenskap och offentlig förvaltning och har forskat mycket om konsekvensbedömningar som berör ursprungsbefolkningar. Han menar att motiveringarna till medborgardeltagande i processen varierar beroende på vilket syfte som lyfts fram med konsekvensbedömningen (2009). Det första synsättet menar att medborgardeltagande behövs för att ge beslutsfattare bättre kunskapsunderlag om projektets eventuella sociala konsekvenser och om de människor som kan tänkas påverkas. Människors farhågor och förhoppningar kan i sig vara intressanta komponenter av sociala konsekvenser. Vidare betonas vikten av att konsekvensbedömningen tar hänsyn till vad de som påverkas har för värderingar, hur den sociala dynamiken ser ut och inte minst hur uppfattningarna om förändringen ser ut. Beslutsfattare kommer hursomhelst endast genomföra medborgardialog i SKB till den grad där tillgången på relevant information har uppnåtts. Om denna information redan finns tillgänglig på annat vis, exempelvis genom tidigare projekt i området, så finns det heller inget behov av vidare dialog med invånarna.

Ett annat synsätt på medborgardeltagande är att betrakta SKB-processer som oetiska eller odemokratiska om inte invånares åsikter och bedömningar beaktas i beslutsfattandet. Eftersom det är allmänheten som upplever de sociala konsekvenserna kan därmed en SKB inte låta sig göras, om inte berörda invånare deltar i processen (O’Faircheallaigh 2009). Enligt detta synsätt är det således inte tillräckligt med endast konsultation utan de människor som berörs måste aktivt få delta i beslutsprocessen. Medborgarna ska kunna få reellt inflytande på

hur politikerna väljer att besluta (ibid). O’Fairchellaigh (2009) lyfter också fram att SKB kan vara ett verktyg eller plattform för socialt marginaliserade grupper att förhandla om de sociala konsekvenser och fördelning av kostnader och vinster som utvecklingsprojekt för med sig. SKB blir i det fallet ett sätt att ge lokalsamhällen makt över sitt territorium, sociala miljö och framtida utveckling (O’Fairchellaigh 2009).

Skillnaden mellan SKB och medborgardeltagande

Enligt Esteves, Franks och Vanclay (2012) kan medborgardeltagande i SKB-processer syfta dels på möjligheten för allmänheten att lämna synpunkter och bidra med information. Dels kan det handla om att aktivt involvera intressenter som är med och formar SKB-processen. Deltagande kan också syfta på mer öppna governanceprocesser där lokalsamhällen inkluderas i beslutsprocessen till projekt (ibid). Sairinen (2004) menar att intervjuer, enkätundersökningar och workshops är verktyg för medborgardeltagande som kan användas inom ramen för SKB. Sairinen (2004) pekar dock på att det finns en skillnad mellan medborgardeltagande och SKB. Information om människors åsikter, som dialoger ofta strävar efter att ta reda på, är inte det samma som information om sociala konsekvenser. Vidare lyfter Sairinen fram att praktiker inom fältet medborgardialog ofta är mer intresserade och inriktade mot organiserade intressegrupper och politisk makt medan fokus inom SKB-fältet snarare ligger på samhället i stort (ibid). I en artikel av Peltonen och Sairinen (2010) framhävs att SIA dessutom är ett analytiskt och rationalistiskt tillvägagångssätt som inte verkar kunna inbegripa deliberativa processer kring de konsekvenser som ska analyseras, eller involvera alla intressenter där exempelvis allmänheten inräknas.

För- och nackdelar med medborgardeltagande i SKB

SKB kan ses dels som ett verktyg för att ge medborgarna större inflytande och stärka den sociala hållbarheten (Sairinen 2004). Å andra sidan kan medborgardeltagande vara ett viktigt verktyg för insamling av information i SKB-processen, som kan vara avgörande i bedömnings- och planeringsprocessen. Sairinen (2004) pekar också på fördelar med att kombinera SKB med medborgardeltagande såsom ökad medvetenhet och förståelse om lokalsamhället men också att medborgarna som deltar i processen får bättre möjligheter att förstå innebörden av den föreslagna åtgärden. Konsekvensbedömningar i kombination med deltagandeprocesser kan dessutom fungera som arenor för konflikthantering. Konsekvensbedömningarna, antingen SKB eller MKB, bidrar med data och information till förhandlingarna och deltagandeprocesserna möjliggör bättre chanser för konsekvensbedömningen att fylla sitt syfte (Peltonen och Sairinen 2010). Även Lockie (2001) betonar att risken för konflikter minimeras genom att så många intressen som möjligt kan bedömas i beslutsprocessen. Han betonar även att det är viktigt att medborgarna involveras i ett tidigt skede för att bland annat få lokal kunskap om de sociala villkor och förutsättningar som kan påverkas av projektet, men också för att ta reda på hur allmänheten kan involveras för att man ska kunna maximera fördelarna snarare än att bara kompensera förlorarna (ibid).

En risk som Peltonen och Sairinen (2010) lyfter är emellertid om dessa verktyg behandlas som externa krav i planeringsprocessen och endast utförs för att följa minimumkraven i lagstiftningen, istället för att ses som värdefulla verktyg för att bidra till konflikthantering. Andra svårigheter som är kopplade specifikt till deltagandeprocesserna är hur man kontrollerar för individers personliga värderingar och egenintressen kopplade till hur att deras egen situation kommer att utvecklas av projektet i fråga (Becker et al 2004). Det är måhända

ett oundvikligt problem eftersom SKB i allmänhet och deltagarprocesser i synnerhet kan tolkas som värderingsstyrda och som politiska processer där människors egna värderingar inte helt och hållet går att avskilja från en konsekvensbedömning (Becker et al 2004).

En annan risk med medborgardeltagande är att det kan skapa dialogtrötthet på platser där efterfrågan på att höra medborgarnas synpunkter är stor och där många liknande projekt har genomförts tidigare. Engagemanget är ofta redan lågt i dessa områden vilket också kan leda till att medborgarna ifrågasätter vilket värde deras deltagande egentligen har (Esteves et al 2012). Lågt deltagande konstaterar även IOCGP som en risk, speciellt bland grupper som generellt saknar maktresurser. Det är därför centralt att med de medel man har söka efter en bred dialog ända från det tidiga skedet på SKB-processen (IOCGP 2003). Ett av de största problemen är emellertid de tid- och resursbegränsningar som ofta omgärdar ett projekt och den påverkan det får för hur pass mycket arbete som kan läggas på en SKB.

Teknokratisk eller deltagandeorienterad SKB

Deltagandeprocesser är också intressant att diskutera utifrån de olika synsätt som finns kring hur en SKB-process ska genomföras. Dessa två synsätt, perspektiv eller till och med paradigm som Aledo-Tur och Domínguez-Gómez menar tävlar inom SIA-fältet (2017), kan delas upp i en inriktning som är teknokratisk och en inriktning som är deltagarorienterad. I det analytiska eller teknokratiska perspektivet tillämpas främst kvantitativa data såsom områdesstatistik, infrastrukturbehov, olika analyser med mera (Sairinen 2004). Konsekvensbedömningar är i stort sett en teknik för mätning, prognos och rapportering av förslagets konsekvenser, i syfte att objektivt undersöka olika alternativ och välja ut det som ger störst nytta för samhället (Lockie 2001). Konkurrerande intressen, åsikter, värderingar och mål som karakteriserar komplexa sociala situationer eller aktivt deltagande av flera intressenter i en arbetsprocess, är dock svåra att hantera inom ramen för denna inriktning. Generellt finns dessutom en skepsis mot att involvera vad som ofta betraktas som en dåligt insatt allmänhet (Lockie 2001).

I deltagarperspektivet finns en kombination av empiriska och deltagarstyrda analyser där medborgarna förstår och/eller är involverade i bedömningsprocessen (Sairinen 2004). Fokus ligger på de sociala konsekvenserna såsom de erfars och upplevs av involverade samhällsaktörer. Hur dessa aktörer hanterar konsekvenserna ses även som en del av bedömningen i sig (Aledo-Tur och Domínguez-Gómez 2017). Aledo-Tur och Domínguez-Gómez (2017) klassificerar det deltagarorienterade perspektivet som ett konstruktivistiskt paradigm som erkänner SIA som något politiskt, vilket därmed kräver en involvering av fler samhällsaktörer än enbart experter. Lockie (2001) menar dock att det inte bara handlar om konkurrerande synsätt eller metoder utan också om makt. Ytterst sett handlar det om vems definition av en social konsekvens, ett mål, ett värde eller fakta som vinner legitimitet och vems perspektiv som avfärdas som subjektivt, emotionellt eller irrelevant. Den teknokratiska kvantifierbara metoden ger makt åt regeringar och exploatörer genom att den uppmärksammar de positiva effekterna som regional utveckling och fler jobb medan den missar icke mätbara effekter som hur lokalsamhällen påverkas (ibid).

Exempel från verkligheten

Becker et al (2004) studerade ett fall i nordvästra USA där två olika typer av SKB hade genomförts till ett projekt där vattenkraftsdammar skulle avvecklas i syfte att rädda det utrotningshotade laxbeståndet. I studien jämfördes skillnader och likheter mellan den

teknokratiskt genomförda SKB:n och den deltagarorienterade SKB:n. I den teknokratiska modellen deltog experter som genomförde en konsekvensbedömning utifrån på förhand utvalda indikatorer på ett representativt urval av samhällen. I den deltagarorienterade SKB:n, som totalt involverade 27 lokalsamhällen varav åtta samhällen var mer i fokus, leddes visserligen bedömningen av forskare men det var huvudsakligen deltagarna som identifierade vilka indikatorer bedömningen skulle utgå ifrån och vilka de sociala konsekvenserna skulle bli (ibid). Studien kom fram till att båda modellerna har sina för- och nackdelar. Den deltagarorienterade analysen var mer anpassad efter den lokala kontexten men kunde ibland innehålla svårtolkad information med diffusa beskrivningar. Den teknokratiska analysen innehöll å sin sida en standardiserad lista på sociala konsekvenser vilken var lätt att ta till sig och jämföra med mellan olika lokalsamhällen. Å andra sidan saknade den teknokratiska analysen ett fokus på mer unika indikatorer. Slutsatsen av studien är att om de båda metoderna kombineras så bidrar de med ett holistiskt perspektiv där den ena metodens svagheter kompenseras av den andras styrkor och vice versa (Becker et al 2004).

I praktiken menar Lockie emellertid att medborgardeltagande i allt högre grad ses som avskilda processer och inte något integrerat i SIA. Det kan ofta vara allt för enkelt att endast lista möjliga konsekvenser och sedan hävda att man har vidtagit nödvändig konsultation, utan att ens ta några steg över huvud taget mot att involvera lokalsamhällen i beslutsfattandet (2001). Esteves et al (2012) menar också att SKB sällan tillämpas genom deliberativa processer för att avgöra acceptansen för ett projekt, utan snarare i bästa fall ses som gradvisa projektförbättringar eller i värsta fall som ett slags försök att legitimisera ett projekt. Esteves et al (2012) ser därför ett behov av en snabbare omställning mot deltagande som ett värde i sig och på det stora hela en transformation av hur SKB tillämpas (ibid).

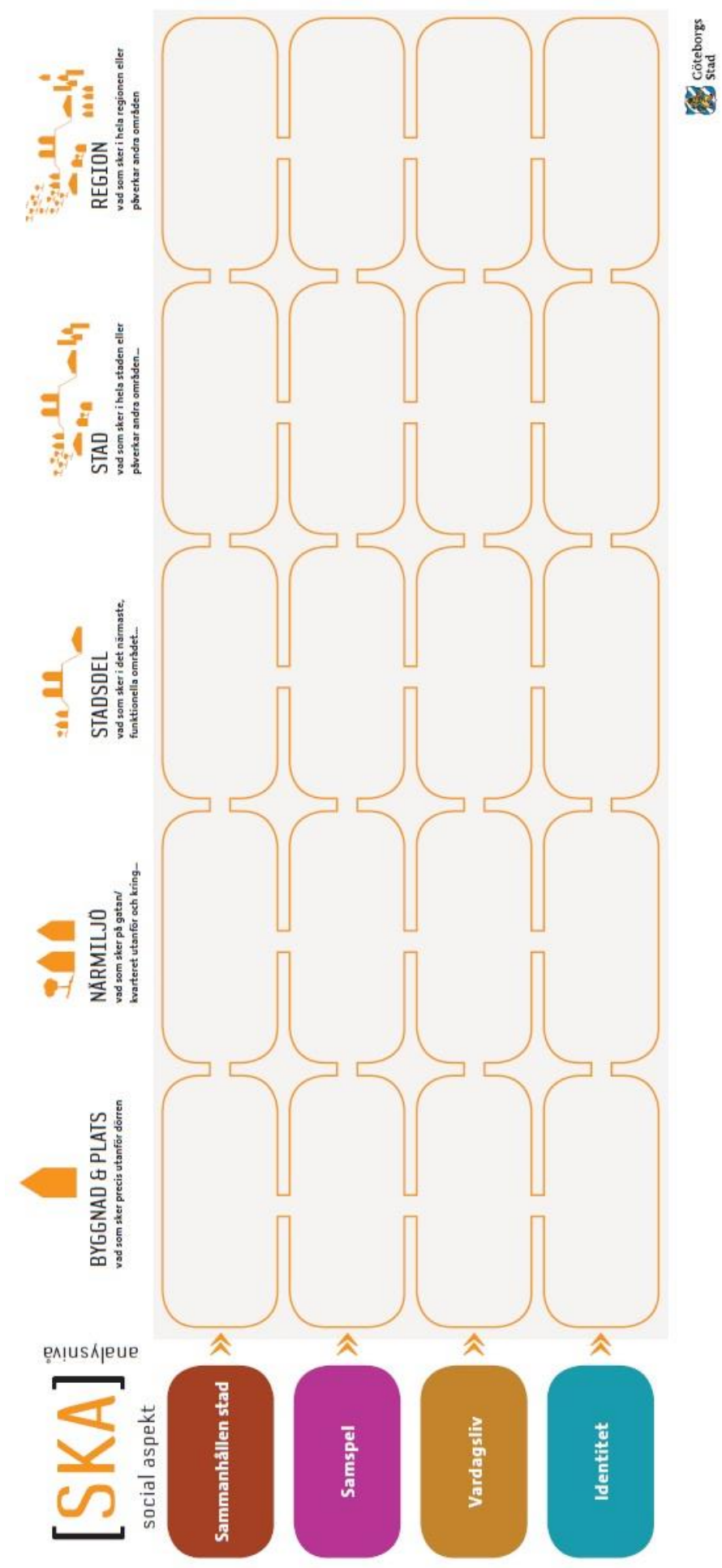
Referensplatser i Sverige

Användningen av SKB i Sverige

Utvecklingen av SKB i Sverige tog fart först under 1980-talet i samband med utredningar för större väg- och järnvägsprojekt. Det verkar emellertid som det är först under 2000-talet som mer systematiserade modeller för SKB utformas. 2003 får exempelvis dåvarande Banverket (numera Trafikverket) i uppdrag av regeringen att utveckla ett förslag till social konsekvensbeskrivning vid byggande av ny transportinfrastruktur (Regeringen 2002). En sådan arbetsprocess och metodik togs fram senare samma år och användes bland annat för järnvägsutredningen ”Väst kustbanan, delen Ängelholm – Maria”. Gruvsektorn och vindkraftsindustrin har också utvecklat en praxis för SKB och hur man hanterar sociala konsekvenser där framförallt branschorganisationer för vind- och gruvindustrin, konsulter och Svenska samernas riksförbund (SSR) varit delaktiga (Trivector 2015). Inom den fysiska planeringen har kommuner och regioner främst under 2000-talet börjat ta fram modeller och verktyg för SKB. Många av dem baseras emellertid på Göteborgs stads SKA-modell och de sociala aspekter som lyfts fram i den: sammanhållen stad, samspel, vardagsliv och identitet (ibid). Nedan presenteras exempel från Göteborgs stads arbete med sociala konsekvensanalyser och Malmö stads konsekvensbedömningar. Även Stockholms stad har påbörjat ett arbete med socialt värdeskapande analys vilket också beskrivs i slutet av avsnittet.

SKA-verktyget i Göteborg

I Göteborgs stad används sedan flera år ett verktyg för sociala konsekvensanalyser (hädanefter SKA) i planeringsprocessen. SKA är också tätt sammankopplat med webbredskapet ”Kunskapsmatrisen” och Barnkonsekvensanalys (hädanefter BKA). Syftet med SKA är hur som helst att stärka och systematisera arbetet med sociala aspekter i samhällsplaneringen men också att förbättra samverkan inom detta område mellan olika sektorer och discipliner och på så vis skapa större förståelse för social hållbarhet. Kunskapen som finns bland många olika aktörer kan samlas och lättare diskuteras, vilket i förlängningen kan leda till bättre beslutsunderlag. Genom SKA-verktyget hoppas man att de sociala frågorna blir tydliga tidigt i processen. Verktyget ska vara ett kontinuerligt stöd genom hela planprocessen och riktar sig särskilt till handläggare av planprocesser i staden. Ett långsiktigt mål som anges är att varje handläggare och beslutsfattare ska hantera och hävda sociala frågor på ett naturligt och tydligt sätt i arbetet med den fysiska planeringen (Göteborgs stad 2017b). Rent konkret fungerar verktyget som en matris (se figur 3) som dels behandlar olika geografiska analysnivåer, dels olika sociala aspekter. De geografiska nivåerna inbegriper byggnad och plats, närmiljö, stadsdel, stad och region samt ett omvärldsperspektiv. De sociala aspekterna är indelade utifrån olika teman såsom sammanhållen stad, samspel, vardagsliv och identitet samt hälsa och säkerhet som tillägg i matrisen för BKA (Göteborgs stad 2017a). Detta sker genom i olika steg och som en del av planarbetet genom inventering, åtgärder och konsekvenser (Göteborgs stad 2017b).



Figur 3. Matris för social konsekvensanalys i Göteborgs stad (Göteborgs stad 2011).

I inventeringsfasen bedöms behovet av inventering och en tidplan för arbetet utformas i samverkan. I inventeringen samlas kunskapen om sociala aspekter in kring hur området fungerar idag, vilka sociala kvalitéer och behov som finns och vad som återstår att ta reda på. Denna kunskap ska sedan användas för att motivera de planförslag, scenarier och åtgärder som tas i fram under analysverktygets nästa fas som kallas åtgärder. Till sist genomförs en utvärderings- eller konsekvensbeskrivning där de sociala aspekterna som tidigt samlades in analyseras utifrån hur utformningen av planen kan ge positiva, oförändrade eller negativa konsekvenser. Här bör även diskuteras vilka avvägningar och ställningstaganden som har gjorts under processens gång (Göteborgs stad 2017b).

De olika sociala aspekterna har tagits fram utifrån forskning, dess koppling till planeringens påverkansmöjligheter och hur de knyter an till andra dokument i Göteborgs stad som exempelvis översiktsplanen. Sammanhållen stad behandlar exempelvis sociala och rumsliga sammanhang såsom kopplingar och stråk, sammanhängande variation och blandning (olika upplåtelseformer, hustyper, kopplingar mellan stadens delar). Samspel syftar till möten, kontakter och socialt kapital mellan människor och hur stadsmiljön skapar förutsättningar för detta. Med vardagsliv avser man människors vardagliga rutiner och aktiviteter, vilket kan handla om lokalisering av service och aktiviteter, kommunikationer, tillgänglighet och närhet av exempelvis grönområden och så vidare. Den sista sociala aspekten berör identitet och igenkännande. Detta begrepp syftar dels på miljön – platsens, området, staden – och dess karaktär, historik och vad som gör just den unik. Dels handlar identitet också om människors identitet, den självbild en människa eller en grupp människor har, som ofta relaterar till miljön och platsen man vistas i (Göteborgs stad 2017b).0

Sociala konsekvensbedömningar i Malmö

Malmö stads SKB-arbete tar sin utgångspunkt i Malmökommissionens slutrapport från 2013 där ett av förslagen för utveckling av boendemiljö och stadsplanering var att införa sociala konsekvensbedömningar som skulle föregå alla beslut som rör fysiska investeringar (Malmö stad 2013). Kommissionen beskriver SKB som en åtgärd för att minska boendesegregationen, öka sammanhållningen och bidra till en positiv hälsoutveckling men också för att minska miljöpåverkan och skapa förutsättningar för ekonomisk tillväxt. Kommissionen lyfter särskilt fram ojämlikhet i hälsa som ett viktigt perspektiv (ibid). En arbetsgrupp som var en del av det nationella nätverket för WHO:s European Healthy Cities fick uppdraget att fortsätta arbeta med SKB och ta fram förslag på ett verktyg (Malmö stad 2014a). Arbetsgruppen som bestod av representanter från Stadsbyggnadskontoret, Gatukontoret, Miljöförvaltningen och Stadskontoret presenterade ett förslag på matris och processledarmanual i slutet av 2014 (Malmö stad 2014b). Detta hade föregåtts av tester på projekt med en rad olika intressenter som byggherrar, konsulter, fastighetsbolag, stadsområden, förvaltningar och medborgare. En sista revidering gjordes 2017 för att verktyget bland annat skulle stämma bättre överens med kommunfullmäktiges budgetmål (Malmö stad 2017).

Vid bedömningen används en matris bestående av två axlar med teman och underliggande frågeställningar (se figur 4). Den ena axeln visar sociala aspekter som till stor del stämmer överens med de aspekter som Göteborgs stad använder i sin SKA-modell: ansvaret för helheten, samspel och sammanhang, vardagsliv och service, gröna miljöer och hälsoperspektiv, identitet samt dialog och normer.

SOCIALA ASPEKTER	Delaktighet och inflytande i samhället	Ekonomiska och sociala förutsättningar	Barn, unga och äldre (8-80staden)	Hälsöfrämjande miljöer och produkter	Fysisk aktivitet	Risker / genomförande hinder
ANSVARET FÖR HELVÄRDEN	Bidrar XX (process och slutresultat) till förbättrade sociala situationer och ökad tillit? (för arbetslösa, trångbodd, fattiga... för delaktighet och sammanhang) Finns det åtgärder inom XXprocessen som skulle kunna förbättra ovanstående? Vem har ansvar (behöver kontaktas) för att det ska ske?					Vad ser vi för hinder? Vem har ansvar? Hur ser nuläget ut? Hur säkrar vi ja-svaren?
SAMSPEL & SAMMANHANG	Bidrar XX till att underlätta nätverk, interaktion och möten? Bidrar XX till integration, trygghet, och jämlika förutsättningar? Barriärer och hinder? Mötesplatser inne och ute? Vet vi vilka värden som måste bevaras? Vad/Vilka kan förbättra förslaget?					Vad ser vi för hinder? Vem har ansvar? Hur ser nuläget ut? Hur säkrar vi ja-svaren?
VARDAGSLIV	Underlättar XX vardagslivet? (funktioner, service, trygghet, närhet, utbud, täthet) Vet vi tillräckligt om befintligt vardagsliv? Finns det vardagliga funktioner som bör bevaras? Vad/Vilka kan förbättra förslaget?					Vad ser vi för hinder? Vem har ansvar? Hur ser nuläget ut? Hur säkrar vi ja-svaren?
GRÖNA MILJÖER	Finns det gröna miljöer som bör/måste bevaras? Vet vi hur de används? Finns gröna miljöer inom det avstånd som Grönplanen anger? Tillför XX tillräckligt gröna och hälsosamma kvaliteter? Vad/Vilka kan förbättra förslaget?					Vad ser vi för hinder? Vem har ansvar? Hur ser nuläget ut? Hur säkrar vi ja-svaren?
IDENTITET	Finns det (och känner vi till) befintliga identitetsskapande värden som bör bevaras? Ger XX möjlighet att stärka identitet och bidra till att fler besöker området? Avspeglas områdets identitet i den fysiska omgivningen? Kan näringsliv attraheras av området? Vad/Vilka kan förbättra förslaget?					Vad ser vi för hinder? Vem har ansvar? Hur ser nuläget ut? Hur säkrar vi ja-svaren?
DIALOG & NORMER	Vad har vi för kunskapsluckor? Vems normer styr bedömningen? Finns det speciella personer/grupper som behöver extra omtanke?					Vad ser vi för hinder? Vem har ansvar? Hur ser nuläget ut? Hur säkrar vi ja-svaren?

Figur 4. Malmö stads SKB-matris (Malmö stad 2018).

Den andra axeln kopplar an till teman och frågeställningar som är anpassade efter de prioriterade inriktningar som svarar till de målformuleringar som Malmö stad och Stadsbyggnadsnämnden har beslutat om: delaktighet och inflytande, jämlikhet och jämställdhet, barnrättsperspektiv, goda livsmiljöer och tillgänglighet. Slutligen finns också ett fält som syftar till att diskutera risker eller genomförandehinder men också vem som har ansvaret och säkrar de positiva resultat man har förhoppning om att se (Malmö stad 2017). De tomma rutorna i matrisen bildar sedan en rad frågeställningar som dock har olika relevans beroende på varje projekts unika förutsättningar. Inför varje bedömning går processledare och projektansvarig igenom matrisen och fyller i de kunskaper och frågeställningar som är aktuella för det projekt som ska bedömas. Man betonar att detta upplägg dock bygger på att processledaren är väl insatt i de tankar som de sociala aspekterna bygger på, vilket också exemplifieras i processledarmanualen (Malmö stad 2017).

Själva bedömningen ska vara bred och helst göras i ett så tidigt skede som möjligt och under kort tid. Två timmar beskrivs som en rimlig tid utan att bedömningen upplevs som allt för belastande av projektet. En bred grupp består inte endast av kommunala representanter utan även av finansiärer, förvaltare och gärna någon från lokal nivå (personal från skola, bibliotek och vårdcentral nämns som exempel). Den relativt kort angivna tiden för processen kompenseras med att bedömningen kan återkomma i ett senare skede (Malmö stad 2017). Syftet med SKB är dock främst att lyfta sociala frågor i ett tidigt skede och sedan följa upp dessa under projekteringen. För att få en rättvis bild av hur det sociala livet kan påverkas menar man att det krävs en process mellan samhällets aktörer, en bredd av kompetenser som samlas och i gemensam förståelse genomför bedömningen. Detta kan i förlängningen ge beslutsfattare en bättre uppfattning om vad de säger ja eller nej till, samt bidra till att kunskapen om sociala faktorer breddas (Malmö stad 2017).

Socialt värdeskapande i Stockholm

I Stockholm arbetar man med att ta fram ett analysverktyg för att stödja socialt värdeskapande i stadsplaneringen. Verktöget, som kallas för socialt värdeskapande analys (hädanefter SVA) blir Stockholms stads modell för att integrera de sociala perspektiven genom hela planprocessen och för att tydligt redovisa de sociala intentionerna i stadsbyggnadsförslag (Dahlin 2016). I bakgrunden ligger Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm som inrättades 2015 med uppdraget att analysera skillnader i livsvillkor i kommunen och ge förslag på åtgärder för en jämlik och socialt hållbar stad (Dahlin 2016). SVA-modellen är ett av åtgärdsförslagen som kom till i detta arbete. I kommissionsrapporten poängteras vikten av att analysmodellen är proaktiv och integrerad genom hela planprocessen och inte endast ger konsekvensbeskrivningar av redan färdiga planförslag. Därtill är det viktigt att en bredd av aktörer involveras i processen. Inventering och beskrivning av befintliga värden och behov, förslag på hur dessa kan utvecklas genom stadsbyggnadsåtgärder samt konsekvensbedömning utifrån hur planförslagen tar tillvara och utvecklar dessa sociala värden beskrivs som viktiga faser i en tilltänkt SVA-modell. I rapporten lyfter man fram att socialt värdeskapande kan vara att motverka rumslig segregation, att säkerställa funktionsblandning och mötesplatser i stadsrummet samt att stärka den sociala sammanhållningen och tilliten i lokalsamhället. Det behöver också framgå hur den enskilda planen kan bidra till en mer sammanhållen stad (Dahlin 2016).

Resultat

I detta avsnitt kommer en utvärdering av SKB-arbetet behandlas för att besvara uppsatsen frågeställningar kring vad SKB har för inverkan på den fysiska planeringsprocessen och om utfallet blir annorlunda beroende på graden av deltagande hos invånarna. Resultatdelen ämnar söka svaret på hur SKB-arbetet fungerar i Sverige, vilka för- och nackdelar som finns inom den svenska kontexten och vad SKB sätter för avtryck. Detta kommer att ske utifrån en genomgång av följande teman:

1. SKB som verktyg för social hållbarhet i samhällsplaneringen,
2. dess politiska förankring,
3. lagstiftningen och regelverken kring SKB,
4. dess etablering och spridning i Sverige,
5. motiv och värde som kommuner lyfter fram samt
6. omfattningen av medborgardeltagande i processerna.

SKB som verktyg för social hållbarhet i samhällsplaneringen

Social hållbarhet är ett komplext begrepp. Hållbarhetsbegreppet i sig är av luddig natur (Gunder 2006) och kännetecknas mer av en politisk viljeriktning än ett väl avgränsat koncept (Hedenfelt 2013). Luddigheten kan emellertid också vara en styrka eftersom det gör begreppet dynamiskt och anpassningsbart efter samhälle och kontext (ibid). Det har gjorts många försök på att definiera begreppet men än så länge är det Brundtlandskommissionens definition 1987 som är den allmänt vedertagna: ”en utveckling som tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov” (WCED 1987). Ett *socialt* hållbarhetsperspektiv kan beskrivas som en människobaserad syn på hållbarhet med en utveckling eller ett tillstånd som leder mot ett bärkraftigt samhälle (Hedenfelt 2013). De sociala mål man sätter upp för ett samhälle ser olika ut eftersom människor har olika preferenser och lever i olika kontexter. Det finns dock centrala begrepp som ofta lyfts fram inom litteraturen. Ett av dessa är till exempel social rättvisa, både för människor i dagens samhälle och för framtida generationer, där det inte råder några diskriminerande praktiker som hindrar människor från att delta ekonomiskt, socialt och politiskt i samhället (Dempsey et al 2009). Andra viktiga faktorer är tillgången till utbildning, hälsa och livskvalité samt möjligheterna till lokal demokrati och deltagande (ibid). Vikten av socialt kapital, social interaktion och tillit, poängteras också genomgående i litteraturen (Abrahamsson 2012, Dempsey et al 2009, Foster 2006, Putnam 2000). Det finns hursomhelst ingen entydig definition av social hållbarhet utan begreppet kan tolkas på flera sätt.

Ett av de medel som står till buds för att påverka utvecklingen mot ett socialt hållbart samhälle är hursomhelst den fysiska planeringen. Fysisk planering har stor betydelse för människors livsstil, rörelsemönster, möjlighet till sociala kontakter och delaktighet i samhället vilket är viktiga faktorer inom social hållbarhet (Region Skåne 2016). I svensk lagtext framgår även bland annat i portalparagraferna till Miljöbalken (SFS 1998:808) och Plan- och bygglagen (SFS 2010:900) att planläggningen av mark, vatten och den fysiska miljön ska ske med hänsyn till goda sociala levnadsförhållanden och långsiktigt hållbara livsmiljöer både för

människorna i dagens samhälle och för kommande generationer. I Socialtjänstlagen 3 kap. 1§ och 2§ framgår det likaledes att det även hör till socialtjänstens uppgifter att medverka i samhällsplaneringen och att ta initiativ till och bevaka att åtgärder vidtas för att skapa en god samhällsmiljö (SFS 2001:453). Det finns alltså förhållandevis tydliga betoningar i svensk lagtext att social hållbarhet ska beaktas i den fysiska planeringen. Samtidigt finns en problematik kring avsaknaden av tydliga definitioner av social hållbarhet och hur det ska tillämpas i den fysiska planeringen. Flexibiliteten kring social hållbarhet kan förvisso vara positiv i den meningen att den kan hjälpa till att samla många olika aktörer och skapa samsyn över gränser, men det kan också finnas risker med att ett så brett begrepp döljer målkonflikter och motsättningar (Ström et al 2017). Det finns också en risk med att begreppet upplevs som luddigt och onödigt, vilket bland annat programarkitekt Marianne Dock tar upp som en av erfarenheterna i arbetet med social hållbarhet inom Malmö stad (M. Dock, personlig kommunikation, 16 april 2018). En lösning på detta problem kan hursomhelst vara att söka operationalisera hållbarhetsarbetet genom SKB.

SKB kan fungera som ett konkret verktyg för hur social hållbarhet kan tillämpas i praktiken, exempelvis inom en kommunal planprocess. Genom att ta fram frågeställningar och teman kring den sociala dimensionen på platsen i fråga, kan arbetet bli tydligare och därmed få större chans till en förändring i positiv riktning. Trivector (2015) skriver till exempel att SKB kan bidra till att systematisera arbetet med integrering av den sociala dimensionen av hållbar utveckling i infrastrukturplanering, men det resonemanget kan även appliceras på fysisk planering generellt. SKB kan ge bättre möjligheter till att lyfta fram de sociala aspekterna tydligare i planeringsprocessen så att de inte förbises men också bidra till att öka förståelsen för begreppet och underlätta samverkan mellan olika aktörer. Inte minst kan också SKB-processen ge de sociala frågorna större tyngd och genomslagskraft vilket bland annat Marianne Dock för ett resonemang om (personlig kommunikation, 16 april 2018):

Det handlar om att låta dem få lite tyngd och genomslagskraft, för det är ju fortfarande så att mjuka frågor får stryka på foten när man kommer till de konkreta kostnaderna, när man tittar på siffror, ytor och halter och allting. Det är lätt hänt att den där sociala mötesplatsen eller vad man nu har, inte får tyngd. För man kan inte sätta ett ekonomiskt värde på den. På det sättet behövs sociala konsekvensbedömningar som ett stöd. Det betyder inte att det blir lättare för det. Fortfarande är det mjuka och sociala faktorer som får stryka på foten. Men det är åtminstone en bit på vägen, att få det nedtecknat.

Det finns också hinder eller risker med att tillämpa SKB. Ett sådant hinder kan vara att social hållbarhet reduceras till endast en checklista där olika punkter helt sonika bockas av utan någon djupare diskussion eller process. Integreringen av social hållbarhet i planerings- och projekteringsprocessen från det tidiga strategiska skedet till driften av den nya anläggningen, kan ses som den största utmaningen för SKB (Trivector 2015). En annan risk är att diskussionen får för snäva perspektiv. Om bedömningsgruppen är för homogen eller består av för få aktörer så finns det en risk att vissa perspektiv inte uppmärksammas. Frågan handlar således till syvende sist om vem eller vilka det är som sätter agendan för vad social hållbarhet är. Denna risk kan också kopplas till vilka sociala aspekter som ingår i analysmodellen från första början. Det kan finnas en risk med att de sociala aspekterna som konsekvensbedömningen utgår ifrån är för snäva och att bedömningen leder till slutsatser och åtgärder som är missvisande (Trivector 2015).

Process eller konsekvensbeskrivning

I teoriavsnittet presenterades olika definitioner av SKB och ytterst beror dessa definitioner på syftet med konsekvensbedömningen. Syftet kan dels vara själva konsekvensbeskrivningen i sig, där fokus ligger på att förutse konsekvenserna av ett projekt och hur man mäter och bevakar dessa (Lockie 2001). I detta fall är målet att bidra till bättre beslutsunderlag och planera för socialt hållbara förändringar av staden. Å andra sidan kan syftet med SKB tolkas som bredare än så, där visserligen bättre beslutsunderlag och socialt hållbar stadsplanering är viktigt men där också medborgarnas deltagande, inflytande och sociala kapital betonas (Svensson 2011). I den meningen är bedömningsprocessen viktigare än analysen av de faktiska konsekvenserna. SKB blir en process eller ett verktyg för att underlätta förhandling och samtal mellan olika intressenter (Lockie 2001). Ur en lagstiftnings- och regelverkssynpunkt verkar den det förra synsättet på SKB vara mer framträdande. Åtminstone drar både Lockie (2001) och Svensson (2011) paralleller till de amerikanska principerna riktlinjerna för SIA (ICOPG 2003) som utvecklades som ett svar på miljölagstiftningen NEPA. Det akademiska fältets och IAIA:s definition verkar dock luta mer åt fokus på process och involvering av intressenter (Lockie 2001; Svensson 2011; Vanclay 2003).

Politisk förankring

SKB:s politiska förankring kan också inverka på vilken effekt och påverkan SKB får på planeringen. Nedan följer två avsnitt som behandlar dels olika policydokument och riktlinjer om SKB som finns på nationell nivå i Sverige, dels vilka politiska mål som finns på lokal nivå.

Policydokument och riktlinjer från politiska instanser

SKB är ej lagreglerat och det verkar därmed inte finnas så många nationella vägledningar eller riktlinjer om hur en SKB ska utföras. En sökning på Statsliggaren (Ekonomistyrningsverket 2018) visar att ”sociala konsekvensbeskrivningar” endast har tagits upp i regleringsbrev för Banverket budgetåret 2003 (Regeringen 2002). Däremot förekommer ”sociala konsekvensanalyser” i ett regleringsbrev för Boverket för budgetåret 2005 där ett av målen och återrapporteringskraven för myndigheten är att ”redovisa hur barnperspektivet kommer till uttryck i arbetet med sociala konsekvensanalyser samt i vilken omfattning och i vilka sammanhang sociala konsekvensanalyser som baseras på ett barnperspektiv används” (Regeringen 2004).⁶ Uppdraget i regleringsbrevet för Banverket (Regeringen 2002) mynnade hursomhelst slutligen ut i ett förslag till metod för sociala konsekvenser vid byggande av ny transportinfrastruktur som presenterades i en rapport 2003. Denna tillämpades bland annat i en social konsekvensbeskrivning för järnvägsutredningen ”Dubbelspår Västkustbanan, delen Ängelholm – Maria” som utfördes 2007 (Banverket 2007). Parallellt med detta arbete tycks Banverket ha utformat ytterligare en modell, mer specifikt anpassad efter en järnvägsutredning för den planerade tågtunneln Västlänken i Göteborg. I den utredningen, som kom 2006, konstateras att det inte existerar något etablerat innehåll i begreppet sociala konsekvenser och att det heller inte finns någon etablerad metodologi för det (Banverket 2006). I en bilaga till utredningen presenteras en social konsekvensbeskrivning

⁶ Statsliggaren, som finns på Ekonomistyrningsverkets hemsida, sammanställer samtliga myndigheters regleringsbrev. På hemsidan finns emellertid endast regleringsbrev publicerade från 2003 och framåt.

där bland annat Västlänken analyseras utifrån trygghet, jämställdhet, segregation och det offentliga stadslivet (Olsson 2006).

Även Vägverket (numera Trafikverket), Folkhälsoinstitutet och Barnombudsmannen har arbetat med att ta fram konsekvensbeskrivningar men då har det främst handlat om hälsokonsekvensbeskrivningar eller barnkonsekvensanalyser (Trivector 2015; Barnombudsmannen 2015). På senare år verkar det hursomhelst vara myndigheten Trafikanalys som har engagerat sig mest på nationell nivå i frågan om SKB. Trafikanalys har som huvuduppgift att utifrån de transportpolitiska målen utvärdera och analysera föreslagna och genomförda åtgärder inom transportområdet. Under 2015 arbetade de därför med att följa upp vilka styrmedel som kan användas för att uppnå de transportpolitiska målen och i synnerhet funktionsmålets preciseringar som antogs av Riksdagen 2009 (Prop. 2008/09:93)⁷. Trafikanalys gav Trivector Traffic AB respektive White Arktiektur AB i uppdrag att analysera hur SKB skulle kunna användas som ett sådant styrmedel i infrastrukturplaneringen (Trafikanalys 2015).

Även om det inte verkar finnas någon sammanhängande policy kring SKB på nationell nivå så visar kartläggningen ovan ett flertal exempel på hur svenska myndigheter har tagit sig an verktyget. De politiska målen kring SKB verkar emellertid vara svåra att skönja. Ett undantag är möjligtvis den av Regeringen tillsatta kommissionen för jämlik hälsa som presenterade sitt slutbetänkande i juni 2017 (SOU 2017:47). I rapporten föreslås bland annat sociala konsekvensanalyser som en åtgärd för att främja socialt hållbara bostadsområden och främja trygghet, tillit och jämlik hälsa:

Kommissionens förslag:

Regeringen bör [...]

- *verka för att sociala konsekvensanalyser med indikatorer för socioekonomiska aspekter och effekter på jämlik hälsa används i regionala och nationella infrastruktursatsningar för att främja rumslig, ekonomisk och social integration och knyta samman olika delar av städer och stad och landsbygd,*
- *ge Boverket och Folkhälsomyndigheten i uppdrag att sammanställa och sprida kunskap och erfarenheter om sociala konsekvensanalyser i samhällsplanering på regional och kommunal nivå (SOU 2017:47, 178-179).*

Vidare anser kommissionen att kommunerna och landstingen bör utveckla sociala konsekvensanalyser i regional och kommunal planering. Det ska dock poängteras att kommissionen först och främst har besatt av forskare inom området och inte politiker. En tillsatt parlamentarisk referensgrupp bestående av representanter från samtliga riksdagspartier har dock getts tillfälle att diskutera och kommentera kommissionens löpande arbete (SOU 2017:47).

⁷ Riksdagen antog 2009 det övergripande transportpolitiska målet med tillhörande hänsynsmål (säkerhet, miljö och hälsa) och funktionsmål (tillgänglighet). Funktionsmålet konkretiseras genom ett antal preciseringar som bland annat tar upp att medborgarnas resor ska förbättras genom ökad tillförlitlighet, trygghet och bekvämlighet, att kvalitén för näringslivets transporter ska förbättras samt att tillgänglighet inom och mellan regioner ska förbättras. Mer information om de transportpolitiska målen finns att läsa i regeringens proposition ”Mål för framtidens resor och transporter” (Prop. 2008/09:93).

Politiska mål på lokal nivå med SKB-arbetet

I Göteborg och Malmö finns som sagt utvecklade arbetsmodeller för SKB medan utvecklingsarbete pågår i Stockholm. Nedan följer en genomgång över vilka politiska mål eller uppdrag som finns formulerade i dessa tre städer. Detta grundas på centrala dokument och rapporter som finns om SKB i respektive kommun samt på de intervjuer som har genomförts med Malin Sunnemar i Göteborgs stad, Marianne Dock i Malmö stad och Christoffer Carlander i Stockholms stad.

Göteborgs stad

Malin Sunnemar arbetar som projektledare på Trafikkontoret i Göteborgs stad med fokus på sociala aspekter och ingår dessutom i stadens utvecklings- och samverkansgrupp för SKA/BKA. Enligt Sunnemar har det funnits en stark politisk vilja att ta fram SKA/BKA (M. Sunnemar, personlig kommunikation, 19 april 2018). Sunnemar syftar här främst på formuleringar i stadens budgetar som under flera år har varit vägledande för att bedriva arbetet (ibid). Bland annat går att läsa i mål och inriktningsdokument för Göteborgs stads budget 2018 under inriktningar för stadsutveckling och bostäder att: ”utformning av bebyggelse och offentliga platser ska ske med människan i fokus. Sociala konsekvens- och barnkonsekvensanalyser i stadsutvecklingsprocessen ska fortsätta utvecklas” (Göteborgs stad 2017c, 36). En snarlik formulering förekommer även i budgeten för 2017 (Göteborgs stad 2016).

Malmö stad

Framtagandet av SKB i Malmö stad bygger i grund och botten på politiska beslut eftersom de uppdrag som ges olika förvaltningar fastslås i de politiska nämnderna. Slutrapporten från kommissionen för ett socialt hållbart Malmö får hursomhelst räknas som ett centralt politiskt dokument när det kommer till införandet av SKB i Malmö (Malmö stad 2013). Inom området boendemiljö och stadsplanering anges införandet av SKB som en av åtgärderna för att uppnå målet om att stadsplaneringen ska bidra till att minska boendesegregationen (ibid). Detta följdes sedan upp bland annat genom utredningar om hur SKB kunde implementeras inför fysiska investeringar (Malmö stad 2015; Malmö stad 2016). Ett processverktyg togs fram och testades under pilotåret 2015 och används sedan dess i stadens planering (Malmö stad 2016).

I Malmö nämns bättre beslutsunderlag för just politikerna som ett av stadens huvudsyften med SKB-arbetet. Samtidigt är det oklart huruvida SKB når fram till politikerna och i vilken mån de tar till sig arbetet. Marianne Dock menar att politikerna förvisso har beslutat om att alla planprogram ska ha en SKB och att de därför åtminstone på pappret säger att det är viktigt (personlig kommunikation, 16 april 2018). Marianne Dock berättar emellertid att hon inte har varit med om att någon politiker särskilt har efterfrågat att en SKB ska genomföras för en detaljplan (ibid). Det skulle krävas en djupare undersökning, exempelvis i form av enkätundersökning bland politikerna, för att med säkerhet kunna säga något om politikernas intresse för SKB i Malmö stad.

Stockholms stad

Christoffer Carlander arbetar som utredare på Strategi- och utvecklingsenheten på SBK i Stockholms stad och deltar sedan en tid i en projektgrupp som ska ta fram SVA. Enligt Carlander finns det inte politiska mål kring SVA men däremot är det ett högt prioriterat uppdrag i staden (C. Carlander, personlig kommunikation, 9 maj 2018). Detta bekräftas även i

Stockholms stads budget för 2018 där modellen för socialt värdeskapande återkommer flera gånger i dokumentet (Stockholms stad 2017). Bland annat anges under ”samverkan för en hållbar stadsutveckling” att nämnder och bolagsstyrelser i staden ska integrera modellen i stadsplanerings- och exploateringsprocessen för att säkerställa att enskilda projekt bidrar till social hållbarhet (ibid, 36). SVA nämns även som en av åtgärderna för att styra stadsplaneringen mot en jämlik och sammanhållen stad i en av delrapporterna från Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm (Dahlin 2016). I översiktsplanen för Stockholm stad betonas också vikten av en socialt sammanhållen stad och i en av planeringsinriktningarna anges att ett socialt hållbarhetsperspektiv ska integreras i stadsplanerings- och exploateringsprocessens olika skeden för att tydliggöra hur planeringen skapar nya sociala värden (Stockholms stad 2018).

Summering

Malmö stad och Stockholms stad verkar ha gemensamt att SKB-arbetet grundar sig i förslag från kommissionsarbeten för en jämlik hälsa (Se Malmö stad 2013 och Dahlin 2016). I båda kommunerna finns dessutom formuleringar för SKB/SVA i översiktsplaner (Malmö stad 2018; Stockholms stad 2018). Göteborgs stad har i stället tämligen tydliga formuleringar i budgeten om behovet av fortsatt utveckling av SKA inom stadsutvecklingen (Göteborgs stad 2017c).

Lagstiftning och regelverk

SKB:s påverkan på den fysiska miljön hänger även samman med hur lagstiftningen och regelverken ser ut. Genom lagstiftning kan SKB ges ökad vikt och betydelse eller formuleras som krav i planeringen. Regelverken är också betydelsefulla utifrån när och hur SKB-processen ska äga rum. Dessa aspekter kan till syvende sist påverka hur vedertagen och omfattande användningen av SKB blir runtom i Sverige. När det kommer till kraven för MKB regleras exempelvis dessa i miljöbalkens 6:e kapitel (SFS 1998:808) som innehåller en grunduppsättning regler om MKB för verksamheter och åtgärder samt för miljöbedömning av planer och program (Hedlund och Kjellander 2011). Någon liknande lagstiftning för SKB finns emellertid inte. Lagreglering är emellertid inte det enda tillgängliga instrumentet för att på nationell nivå påverka arbetet kring SKB. Genom regleringsbrev till myndigheter kan exempelvis regeringen ställa krav på SKB i förhållande till de transportpolitiska målen, jämställdhetsmålen, folkhälsomålen och så vidare (Trivector 2015). Både Svensson (2011) och Trivector (2015) påpekar att lagtexten kanske inte behöver ändras utan snarare tolkas annorlunda för att få till stånd fler SKB eller åtminstone en större tyngd åt sociala aspekter i MKB.

Det finns både för- och nackdelar med ökade krav kring SKB i lagstiftning eller regelverk. Vad gäller fördelar menar exempelvis Trivector (2015) att krav på SKB i planeringen kan bidra till en systematisering av arbetet med integrering av social hållbarhet i planering. Vidare menar man att en inkludering av de sociala konsekvenserna också kan skapa bättre förutsättningar för ett fullständigt beslutsunderlag (ibid). Även om en lagreglering sannolikt skulle medföra att SKB utförs och åtminstone resulterar i ett SKB-dokument så är det emellertid oklart huruvida det skulle leda till att de sociala aspekterna verkligen integreras genom hela planeringsprocessen. Trivector menar att erfarenheterna från MKB visar att fokus snarare ligger på dokumentet än den faktiska processen att bedöma miljöpåverkan och integrera miljöhänsyn i projekten (ibid).

Reglerna och tillämpningen av SKB ser dock olika ut om man jämför mellan de nordiska länderna Finland, Norge och Sverige (Svensson 2011). I Norge används den mer övergripande och generella termen konsekvensbeskrivning där både miljömässiga och sociala konsekvenser analyseras utifrån ett tämligen kvantitativt angreppssätt. I Finland och Sverige definieras de sociala aspekterna i högre grad kvalitativt och termen SKB används, men enligt Svensson (2011) är svensk praxis inte lika omfattande som den i Finland eller Norge. Inget av länderna reglerar SKB per se, men i Norge och Finland är konsekvensbeskrivningar lagreglerade vilket därmed inbegriper en analys av de sociala konsekvenserna medan SKB enbart sker på frivillig basis i Sverige. Visserligen ingår till viss del sociala aspekter i MKB, som är lagreglerad, men detta rör endast aktiviteter som kan ha betydande miljöpåverkan. Svensson menar dock att definitionerna av dessa skadliga aktiviteter domineras av ett biofysiskt perspektiv som bortser ifrån de sociala aspekterna (2011). Detta utgör också en skillnad mot de andra länderna eftersom Finland och Norge kräver konsekvensbeskrivningar för alla planer.

Oavsett om kraven behöver stadgas i nya lagar och regelverk, eller kan tolkas utifrån befintliga, så kan det vara nödvändigt att utforma dem så att SKB är flexibla utifrån behoven och storleken på respektive projekt. Om SKB skulle krävas i alla planer/projekt finns risken att SKB-dokumentet skulle präglas av standardformuleringar som inte leder till någon faktisk påverkan på planeringen (Trivector 2015). Inom MKB-processen görs exempelvis en avgränsning där miljöeffekter utan betydelse för projektet och dess omgivning ej utreds (ibid). Göteborgs stad har tagit fram en handledningsmanual för hur omfattande en SKA behöver vara i planeringsprocessen beroende på dess sociala komplexitetsnivå (Göteborgs stad 2017c). En liknande behovsbedömning skulle kunna föregå varje projekt eller plan vilket på så sätt skulle motverka en omotiverad och ineffektiv arbetsbelastning samtidigt som ett ställningstagande ändå görs och motiveras.

En ökad användning av SKB kommer också kräva mer kompetens kring frågor inom social hållbarhet och sociala konsekvenser bland de aktörer som är involverade i SKB-processen (Trivector 2015). Trivector menar också att det kommer krävas ekonomiska resurser för tillämpningen av SKB. Det är ett arbete som behöver vara både målinriktat och systematiskt och som kommer kräva tid, inte minst för utformningen av hur kraven för SKB och råden i vägledningar ska se ut (ibid). En kommun kan dock finansiera sitt planarbete på flera olika sätt. Förutom skattemedel finns möjlighet att avtala med exploatören eller att ta ut en planavgift för att täcka kostnaderna för planarbetet (Se 12 kap 9§ i PBL 2010:900). SKB-arbetet kan således i slutändan komma att betalas av byggaktörerna. Christoffer Carlander (personlig kommunikation, 9 maj 2018) menar att planbeskrivningar redan idag behöver ta hänsyn till sociala frågor men att SKB (eller SVA i Stockholm) kommer att innebära en tydligare struktur för hur det ska göras. SKB behöver således inte nödvändigtvis innebära särskilt mycket merarbete (ibid).

SKB:s etablering och spridning i Sverige

SKB:s effekt på den fysiska planeringen påverkas också av hur etablerad SKB är som begrepp och hur mycket modellen används i landet. Det går att tänka sig att verktyget kan få en större effekt på planeringen om det är mer allmänt erkänt. Trivector konstaterar i sin kartläggning

2015 att sociala konsekvensbeskrivningar som begrepp inte är helt etablerat eller vedertaget, även om de menar att ett växande intresse för sociala aspekter och tillämpning av SKB går att skönja (Trivector 2015). Möjligtvis föreligger en svårighet i att det inte finns en enhetlig benämning av begreppet eller för den delen ramverk på nationell nivå. Boverket omskriver i alla fall Göteborgs stads arbete med barn- och socialkonsekvensanalyser på sin hemsida vilket visar att begreppet åtminstone har nationell spridning (2017).

Det är dock svårt att svara på hur många SKB:er som genomförs på projekt och planer varje år i Sverige. Någon undersökning som har utrett frågan verkar inte finnas. Det är dock inte orimligt att tänka sig att begreppet har aktualiserats de senaste åren i takt med att både Göteborgs stad och Malmö stad har tagit fram egna systematiserade modeller. Svensson beskriver i sin studie från 2011 att användningen av SKB i Sverige är tämligen liten och begränsad till projekt snarare än strategisk planering. SKB har också genomförts inom gruv- och vindkraftssektorn, ofta utifrån att den samiska befolkningen har satt press på bolagen som vill etablera sig i området för exploatering (Svensson 2011 samt se Anna Ågrens svar i bilaga 1). Hur utspridd SKB är i övrigt i Sverige när det kommer till mindre kommuner är också svårt att säga utan en systematisk undersökning. Christoffer Carlander menar emellertid att det är många konsultföretag som de senaste åren har byggt upp egna modeller för hur man kan arbeta med social hållbarhet i stadsutvecklingen, och att det därmed går att tänka sig att SKB används i många kommuner (C. Carlander, personlig kommunikation, 9 maj 2018).

Tillämpningen av SKB i storstäderna

Vilken inverkan SKB får på den fysiska miljön beror också på vilket ingångsvärde användaren har och vad man ser för syfte med SKB. Som föregående avsnitt har visat är det framförallt i Göteborgs stad, Malmö stad och i Stockholms stad som systematiserade modeller av SKB har tagits fram eller är under utveckling. Nedan följer en genomgång med fokus på dessa kommuner utifrån varför de använder SKB, vilka syften och värden de lyfter fram med SKB-arbetet samt vilka likheter och skillnader som finns i upplägget.

Framväxten av SKB inom stadsbyggnadsprocesser

Göteborg

Arbetet med SKA och BKA i Göteborg kan härledas ur flera parallella processer som tog sin utgångspunkt i början av 2000-talet (Tahvilzadeh 2015a). Efter 2005 blev den sociala oron i svenska storstäder mer påtaglig med ökad boendesegregation och ojämlikhet. Samtidigt som de olika stadsdelsförvaltningarna⁸ satt på en bred och djup kompetens kring dessa frågor var det emellertid de centrala förvaltningarna som ytterst förfogade över stadens centrala planeringsprocesser. Detta aktualiserade frågan om ansvarsfördelningen för sociala frågor och ansvaret för att bryta segregationen i staden (ibid). Som ett svar på detta startade sociala resursnämndens förvaltning en expertenhet vid namn S2020 (Socialt hållbart Göteborg 2020). Där lades grunden för SKA/BKA med intentionen att den sociala dimensionen skulle ges samma tyngd som de lagstadgade miljökonsekvensbeskrivningarna. Parallellt med detta pågick även ett arbete inom stadens stadsbyggnadskontor (hädanefter SBK) som undersökte

⁸ Göteborgs stad har sedan 2011 tio stycken stadsdelsnämnder som ansvarar för vård, skola och omsorg i staden.

hur förmågan för de, vid den här tiden, 21 stadsdelsförvaltningarna såg ut för att bidra med erfarenheter till planeringsprocessen och svara på remisser från SBK. Slutsatsen blev att stadsdelsförvaltningarnas kapacitet behövde stärkas, bland annat genom så kallade lokala utvecklingsprogram men också genom deltagande i sociala konsekvensbeskrivningar i anslutning till planärenden. Rutinerna kring arbetet med sociala aspekter varierade även internt på SBK vilket till slut ledde till att man initierade en process för att strukturera förhållningssättet till den sociala dimensionen. Denna process sammanstrålade med bland annat S2020:s arbete och ledde till en gemensam arbetsgrupp som slutligen tog fram BKA, SKA och webbredskapet "Kunskapsmatrisen" 2011 (Tahvilzadeh 2015a).

Sedan dess har ett par utvärderingar genomförts för tillämpningen av SKA och BKA i Göteborgs stads planprocess. Den första gjordes 2015 på uppdrag av SBK:s planavdelning. Syftet var att analysera och granska sociala aspekter i detaljplaner och planprogram som startade under året 2013 på SBK i Göteborg (Holtz och Granberg 2015). Rapporten granskade totalt 18 detaljplaner och tre planprogram och kom bland annat fram till att planerna generellt brister i konkretiseringen av och kopplingen mellan sociala behov, mål och åtgärder. Något som författarna menar försvårar möjligheten för granskning och uppföljning (ibid). Det saknas även generellt tydliga sociala målformuleringar vilket gör det svårt att senare argumentera för olika sociala åtgärder i planförslaget. Författarna beskriver det som en bakvänd process där de sociala aspekterna används för att se om de överensstämmer med de mål som redan har arbetats fram (ibid). Rapporten presenterar hursomhelst ett antal rekommendationer för det fortsatta arbetet med SKA och BKA. Bland annat att SKA-processen ska bygga på villkorlösa inventeringar och ett gott kunskapsunderlag för att de sociala aspekterna ska kunna bli vägledande för planarbetet. För närvarande menar författarna att det är svårt att förstå hur inventering och insamling av kunskap har genomförts eftersom det inte finns någon tydlig redovisning av hur detta har gått till (ibid). En annan av rekommendationerna är att planerna ska bli bättre på att problematisera sociala aspekter och inte endast lyfta fram de positiva konsekvenserna. Som ett exempel nämndes inte några negativa konsekvenser över huvud taget i en tredjedel av de detaljplaner som granskades (ibid). Dessa observationer bekräftas även till stor del i en senare utvärderingsrapport som kom 2017 som utvärderade användningen av BKA-verktyget i Göteborgs stad (Bachs 2017). Astrid Bachs (2017), som genomförde utvärderingen av BKA, efterfrågade dessutom tydligare och mer problematiserande analyser i planbeskrivningarna, samt tydligare beskrivning av hur överväganden vid målkonflikter går till (ibid).

I både Bachs (2017) och Holtz och Granbergs (2015) utvärdering är en av slutsatserna att det behövs utförligare och mer kvalitativa beskrivningar av de aspekter som anses viktigast för planen. Det finns för närvarande tendenser att vilja inrymma någonting under alla aspekter snarare än att fokusera på några särskilt utvalda. Detta menar författarna leder till "fina" ord och formuleringar som i slutändan kan brista i trovärdighet (Bachs 2017; Holtz och Granberg 2015). Bachs (2017) diskuterar också svårigheten med att få en integrerad process från tidigt skede till genomförandefas. Många av de sociala aspekter och förslag till åtgärder som framkommer i SKA/BKA hör egentligen ihop med exploatörens befogenheter och ansvarsområde som detaljplanen inte kan påverka. Det är därför viktigt att involvera exploatören i SKA-processen tidiga skede för att säkra att SKA-arbetet når hela vägen (Bachs 2017).

En handledningsmanual för SKA och BKA i detaljplaneprocessen har också tagits fram som bland annat diskuterar när och under vilka faser en SKA/BKA behöver ske och hur omfattande den behöver vara (Göteborgs stad 2017c). Några nya utvärderingar eller vägledningar verkar hursomhelst inte vara på gång just nu. Enligt Malin Sunnemar (personlig kommunikation, 19 april 2018) ligger för tillfället uppföljningen i stort fokus i diskussionerna inom stadens utvecklingsgrupp för SKA/BKA. Det vill säga hur SKA kan genomsyra hela kedjan från detaljplan till genomförande. Det har bland annat funnits tankar om att göra en uppföljningsstudie för detaljplaner som genomgått SKA och som har kommit till en genomförandefas. En sådan studie skulle då läggas upp som en statistisk analys där SKA-bedömda områden som är färdigbyggda jämförs med andra områden. Man skulle också undersöka hur markupplåtelseavtalets krav förhåller sig med det konkreta utfallet. Detta har dock visat sig vara svårt eftersom det inte finns tillräckligt många färdigbyggda områden ännu (ibid).

Malmö

Marianne Dock menar att en anledning till att SKB vuxit fram i samhällsplaneringen inom Malmö stad främst beror på ett trängande behov av att jobba med de sociala frågorna (M. Dock, personlig kommunikation, 16 april 2018). Efter avvecklingen av Kockums varvsverksamhet i Malmö fanns ett starkt fokus att vända trenden att människor flyttade ifrån staden. Dock (personlig kommunikation, 16 april 2018) menar att man lyckades med detta tack vare fysiska stadsutvecklingsprojekt som Öresundsbron, Bo01 i Västra Hamnen, Citytunneln med mera. Miljöaspekterna fanns också med som en viktig del i byggprocesserna, med fokus på energi och klimat. Marianne Dock (personlig kommunikation, 16 april 2018) beskriver det som att när detta väl var uppnått och trenden hade börjat vända, så knackade istället de sociala problemen på dörren. Kommission för ett socialt hållbart Malmö (Malmökommissionen) såg därför dagens ljus 2011 och genom den påbörjades ett omfattande arbete med att belysa den ojämlika fördelningen av hälsa bland befolkningen i Malmö. Kommissionsarbetet mynnade slutligen ut i ett antal förslag på åtgärder, där framtagande av en SKB-modell utgjorde en av åtgärderna för att minska boendesegregationen (Malmö stad 2013). Denna arbetades fram och testades 2015 och reviderades till dess nuvarande form 2016 (Malmö stad 2016). Sedan dess har SKB utförts på ett antal planer. Under 2018 har dessutom mallarna för planbeskrivningen förändrats så att SKB-kopplingen nu ligger som tydlig del i mallarna (M. Dock, personlig kommunikation 31 augusti 2018). Under våren 2018 fanns även planer på att starta en utbildning för processledare men detta arbete verkar för tillfället vara pausat (M. Dock, personlig kommunikation, 16 april 2018).

Stockholm

Liksom Malmö stads kommissionsarbete var det i kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm som SVA kom som åtgärdsförslag kopplat till utvecklingsområdet boende och stadsmiljö. 2016 kom en delrapport som föreslog att en analysmodell för socialt värdeskapande ska utvecklas för att planeringen ska spegla stadens övergripande visioner och strategier när det gäller socialt värdeskapande stadsutveckling (Dahlin 2016). Detta för att säkerställa att investeringar i staden leder till jämlika livsvillkor, förbättrade stadsqualitéer, ökat socialt kapital och mindre rumslig segregation (ibid). Christoffer Carlander (personlig kommunikation, 9 maj 2018) lyfter också fram att social hållbarhet överlag är mer prioriterat idag och att det finns en förväntan från politiken att den typen av frågor ska kunna hanteras på ett bra sätt inom planeringen (C. Carlander, personlig kommunikation, 9 maj 2018). Carlander menar också att Stockholms stads översiktsplan (Stockholms stad 2018) hanterar social

hållbarhet på ett tydligare sätt än tidigare och att det därmed finns ett behov av SVA för att kunna integrera det i all planering (C. Carlander, personlig kommunikation, 9 maj 2018).

Syfte och värde med SKB

Föregående avsnitt behandlade framväxten av SKB i de olika storstäderna. I detta avsnitt presenteras vilket syfte och värde kommunerna ser med SKB.

Göteborgs stad

Malin Sunnemar på Göteborgs stad lyfter fram värdet av att se SKA som en process, ett perspektiv som ska finnas med genom hela processen (M. Sunnemar, personlig kommunikation, 19 april 2018). Hon poängterar särskilt vikten av att lyfta in olika gruppers perspektiv och behov men också det sociala perspektivet. Utifrån det synsättet är SKA-matrisen ett värdefullt samtalsstöd men också ett viktigt verktyg för att systematisera de sociala frågorna. Det förra handlar om svårigheten att som planerare upptäcka alla perspektiv på egen hand och om vem som har makten att tycka till. Ju fler som deltar i samtalet, desto fler perspektiv kan komma fram. I stadens officiella beskrivning över SKA beskrivs också syftet som att stärka arbetet med sociala aspekter i samhällsplaneringen och till nya samverkansformer och gemensamt lärande (Göteborgs stad 2017b). Sunnemar (personlig kommunikation, 19 april 2018) menar att systematiseringen av de sociala frågorna särskilt har börjat märkas. Åtminstone i detaljplaneskedet märks det att de sociala aspekter som finns i SKA-modellen har fått genomslag genom att det är uttryck som används när social hållbarhet i Göteborgs stadsutveckling diskuteras (M. Sunnemar, personlig kommunikation, 19 april 2018). På så sätt hjälper man fler att förstå vad begreppet kan innebära vilket gör att man kan börja samtala och arbeta med frågorna. Anledningen till varför SKB generellt har vuxit fram i samhällsplaneringen tror Sunnemar dels har att göra med boendesegregationen, dels att social hållbarhet är en så stor och svår fråga. Med hjälp av en matris kan man lättare systematisera arbetet, föra samtal kring frågorna och förstå stadsbyggnadens roll för social hållbarhet (ibid).

Malmö stad

Social hållbarhet, som är det SKB-arbetet ska uppnå, handlar om att bygga staden så att människor kan skapa tillit för varandra. Enligt Marianne Dock handlar SKB-arbetet om att ge de sociala frågorna större tyngd och genomslagskraft (M. Dock, personlig kommunikation, 16 april 2018). De sociala frågorna prioriteras ofta ned idag men genom att få dem nedtecknade kan man komma en bit på vägen och där kan SKB fungera som ett stöd, menar Dock. Marianne Dock nämner också att en av styrkorna med SKB är att man inte endast analyserar de sociala aspekterna utifrån vad planen vill, utan också frågar sig vad som kan gå fel (ibid). De två huvudsyften Marianne Dock lyfter fram med SKB är emellertid dels att medvetandegöra och öka förståelsen för vad social hållbarhet är, dels att tydliggöra vad beslutsfattare säger ja eller nej till (M. Dock, personlig kommunikation, 16 april 2018). Social hållbarhet är ett luddigt begrepp och enligt Dock är det många, exempelvis byggherrar, som kan uppleva social hållbarhet som någonting onödigt och jobbigt. Marianne Dock menar emellertid att det blir betydligt lättare att nå fram när man konkretiserar begreppet, till exempel genom att lyfta fram att det handlar om funktioner såsom avstånd till parker, ytor på gården och så vidare (ibid).

Stockholms stad

För att uppnå målet om en sammanhållen stad behöver de sociala aspekterna genomsyra hela planeringsprocessen och detta är en av anledningarna till varför arbetet med SVA har påbörjats (Dahlin 2016). SVA ska vara en proaktiv analysmodell som syftar till att socialt värdeskapande blir integrerat i hela planprocessen men också exploateringsprocessen. Det räcker således inte enbart med att konsekvensbeskriva påverkan av redan färdiga planförslag. Socialt värdeskapande innebär att stärka samband som motverkar rumslig segregation, säkerställa funktionsblandning och mötesplatser men också om stadsbyggnadsåtgärder som bidrar till stärkt social sammanhållning och främjad tillit i lokalsamhället (ibid). Carlander menar att själva begreppet i sig sätter fokus på något som är mer framåtsyftande.

Konsekvensbeskrivning eller bedömning kan tolkas som mer passivt, medan SVA handlar om att tillskapa nya sociala värden (C. Carlander, personlig kommunikation, 9 maj 2018). I Stockholms stads översiktsplan nämns exempelvis begreppet värdeskapande kompletteringar som syftar på projekt som skapar nya mervärden och stads kvalitéer och samtidigt bidrar till stadens övergripande mål. Detta kan bland annat röra sig om nya arbetsplatser, skolor och förskolor, kommersiell och offentlig service samt väl gestaltade offentliga rum (Stockholms stad 2018). Modellen ska utformas så att det säkert kan följas upp att man jobbar med de sociala aspekterna genom hela processen och att det faktiskt blir ett resultat. SVA ska inte gå att bortse ifrån, enligt Carlander (personlig kommunikation, 9 maj 2018). Genom SVA skapas också en tydligare struktur för hur sociala frågor hanteras i till exempel planbeskrivningar (ibid).

Likheter och skillnader

Det finns många likheter i beskrivningarna över varför SKB behövs i de tre storstadskommunerna. I samtliga fall handlar det om att systematisera och stärka arbetet med sociala aspekter i samhällsplaneringen. Samverkan och en bredd av aktörer poängteras också av de olika kommunerna. Några skillnader eller nyanser verkar dock finnas. I intervjun med Sunnemar (personlig kommunikation, 19 april 2018) på Göteborgs stad betonas värdet av att lyfta fram olika gruppers behov och perspektiv, vilket inte görs av de andra kommunerna på samma sätt. Malmö stad anger bättre beslutsunderlag för politiken, vilket däremot varken Göteborg eller Stockholm betonar i hög grad. Stockholms stad lägger särskild vikt vid att tillskapa nya sociala värden, vilket förvisso kan tolkas som en semantisk skillnad gentemot de andra kommunerna men vilket ändå är intressant att notera.

Jämförelse mellan storstädernas SKB-arbete

SKB-processens upplägg i de olika kommunerna har både likheter och skillnader. Tabell 1 nedan beskriver upplägget på SKB-processen baserat på de intervjuer som förts med M. Dock, M. Sunnemar och C. Carlander. Tabellen visar bland annat att det generellt finns en målsättning om att uppnå en bred samling av aktörer i processarbetet som gärna illustrerar såväl det tidiga strategiska skedet som bygg- och driftsfaser. Det ska konstateras att detta beskriver idealfallet och att det inte nödvändigtvis överensstämmer med hur utfallet blir i praktiken. I intervjun med Malin Sunnemar på Göteborgs stad framkommer till exempel att det ofta rör sig om kommunala tjänstemän och kanske även exploatörer som deltar i SKA (M. Sunnemar, personlig kommunikation, 19 april 2018). I Malmö beskriver Marianne Dock (personlig kommunikation, 16 april 2018) att det också som att det beror mycket på planhandläggaren hur stor uppslutningen blir.

Tabell 1. Upplägget på SKB-processen i Göteborg, Malmö och Stockholm

(Personlig kommunikation med M. Dock, 16 april respektive 31 augusti 2018; M. Sunnemar 19 april respektive 1 juni 2018; C. Carlander, 9 maj 2018).

	Göteborgs stad	Malmö stad	Stockholms stad
Intressenter man önskar involvera	Planhandläggare (SBK) Exploator Byggande förvaltningar Stadsdelsförvaltningen Övriga: Skolpersonal, fältarbetare, förening eller organisation som berörs i området. Sakkunniga inom fysisk tillgänglighet.	Processledare (SBK) Planhandläggare (SBK) Exploator (byggföretag och driftaren/fastighetsägaren) Gatukontoret Fastighetskontoret Lokal områdesrepresentant	SBK Exploateringskontoret Privata byggaktörer Trafikkontoret Stadsdelsförvaltningen
Ansvar för genomförande	Planhandläggaren	Planhandläggaren (SBK)	SBK och Exploateringskontoret
När används den?	Sociala komplexitetsnivåer ska avgöra hur omfattande SKA blir.	Alla planprogram. Kriterier är under utformning.	Den ska användas i alla projekt, men anpassad efter storlek och komplexitet på projektet.
Hur används den?	Detaljplaneringen, framförallt i inventeringsfas. Beroende på planhandläggare löpande i processen.	Detaljplaneringen, framförallt i inventeringsfas.	Integrerat genom hela planerings- och exploateringsprocessen.

I Malmö är SKB upplagt så att bedömningen inte ska ta för mycket tid (max två timmar). Man ska därigenom möjliggöra en bredare uppslutning och därmed kunna fördela ansvaret för de åtgärder som diskuteras. Även om uppföljningsmöten uppmuntras så menar Marianne Dock att det ofta kan räcka med att processledaren och planhandläggaren närvarar på ett sådant möte förutsatt att inga större problem noteras (personlig kommunikation, 16 april 2018). Detta eftersom projektgruppen har regelbundna möten ändå. Som tabell 1 visar betonas vikten av att

SKB integreras genom hela planerings- och exploateringskedjan i såväl Göteborg som Stockholm. Sunnemar (personlig kommunikation, 19 april 2018) på Göteborgs stad menar dock att SKA fortfarande brister i överlämningen från detaljplan till genomförandeskede och projektering. Formuleringarna blir ofta för fluffiga vilket gör det svårt att gå vidare med konkreta åtgärder och fördela ansvar (M. Sunnemar, personlig kommunikation, 19 april 2018). Det är förvisso svårt att jämföra med Stockholms stad eftersom deras arbete med att skapa en SKB-modell ännu pågår, men de betonar vikten av att SKB-arbetet löper integrerat genom hela planprocessen men också exploateringsprocessen (C. Carlander, personlig kommunikation, 9 maj 2018). För att detta sedan ska kunna säkerställas i praktiken menar Carlander (personlig kommunikation, 9 maj 2018) att det är viktigt med inbyggda uppföljningsmekanismer, exempelvis skulle tjänsteutlåtanden kunna vara en sådan form. Exploateringskontorets roll anses här också vara avgörande och beskrivs som jämbördig med stadsbyggnadskontoret i ansvaret över SVA i Stockholm stad (ibid). Både i Malmö och Göteborg finns också ambitioner om att SKB-arbetet ska sprida sig till flera förvaltningar men i praktiken verkar det framförallt vara stadsbyggnadskontoren som får det yttersta ansvaret.

Medborgardeltagande i SKB-processen

Det har redan konstaterats i uppsatsens teoridel att den internationella litteraturen är relativt samstämmig kring vikten av medborgardeltagande i SKB (Esteves, Franks och Vanclay 2012; IOCGP 2003; Lockie 2001; Sairinen 2004; Vanclay et al 2015). Det är därmed intressant att undersöka hur det ser ut i praktiken i en svensk kontext gällande hur mycket medborgarna involveras i de SKB:er som genomförs på ett mer systematiskt sätt. Vi inleder med att diskutera hur förutsättningarna för medborgardeltagande i SKB-processen ser ut i dagsläget i de tre storstäderna.

Förutsättningar för medborgardeltagande i SKB-processen

Förutsättningarna för medborgardeltagande i SKB-processen regleras dels utifrån de styrdokument som kommunerna har tagit fram för sina respektive SKB-modeller. I Malmö stad finns en processledarmanual som bland annat diskuterar hur sammansättningen av projektgruppen bör se ut (Malmö stad 2017). Den poängterar visserligen att det bör vara en bred grupp som inte enbart består av kommunala representanter utan också av deltagare som ska finansiera och förvalta projektet. Manualen poängterar vidare att en representant från lokal nivå kan vara värdefull men detta rör sig mer specifikt om personal från exempelvis skola, bibliotek eller vårdcentral. Medborgardeltagande diskuteras dock inte som arbetssätt under bedömningen utan förekommer istället som en diskussionspunkt i SKB-matrisens horisontella axel (delaktighet och inflytande i samhället) samt som social aspekt under rubriken ”dialog & normer” (ibid). Behovet av delaktighet och deltagande ingår alltså som en av frågeställningarna under bedömningen men är inte integrerad i Malmö stads SKB-process.

I Göteborgs stads beskrivning av SKA betonas värdet av dialog på ett tydligare sätt. I inventeringsfasen ligger fokus på att utreda vilka sociala behov och önskemål som finns i området i fråga (Göteborgs stad 2017b). Stadsdelsförvaltningarna har viktig kunskap om detta men man menar också att det kan vara av stor vikt att ta vara på de erfarenheter som finns hos invånare, besökare, verksamma i området, föreningar, förbipasserande, skolor och andra förvaltningar. Medborgardialog är dock bara en av många kunskapskällor och det är i princip endast i det tidiga skedet, i inventeringsfasen, som man framhåller dess vikt (Göteborgs stad

2017b). Malin Sunnemar på Göteborgs stad menar att förutsättningarna för medborgardeltagande i SKA är halvgoda (M. Sunnemar, personlig kommunikation, 19 april 2018). Det finns sällan resurser avsatta för dialog utan det rör sig snarare om specifika projekt emellanåt. I övrigt är det stadsdelarna som har ett medborgaransvar och gör medborgardialoger regelbundet, även om det kan röra sig om många olika frågor som behandlas (ibid).

Stockholm stads arbete med SVA-modellen pågår alltså och det finns därför inga officiella dokument som beskriver hur förutsättningarna för medborgardeltagande kommer att se ut. Liksom Göteborgs stad lyfter Carlander också fram vikten av att föra dialog i ett tidigt skede, men att det i grund och botten måste relatera till storleken på projektet och vilka behov som finns (C. Carlander, personlig kommunikation, 9 maj 2018). Om man i det tidiga skedet analyserar hur planeringsläget ser ut och identifierar en kunskapslucka som är viktig att fylla, så kan medborgardialog vara ett av sätten att fylla den på. Carlander menar dessutom att det är en viktig aspekt för att medborgarna ska kunna påverka planarbetet. Liksom Sunnemar (personlig kommunikation, 19 april 2018) menar emellertid Carlander att förutsättningarna för medborgardeltagande i slutändan handlar om tid och resurser. Utifrån den tidspress som finns på planprocesserna så är det nödvändigt att dialogen avgränsas (C. Carlander, personlig kommunikation, 9 maj 2018).

Förekomsten av medborgardeltagande i SKB

Enligt den kartläggning Trivector gjorde 2015 är dialogen mindre omfattande i Sverige jämfört med tillämpningen i andra länder (Trivector 2015). Inom stadsbyggnads- och infrastrukturprojekt är det främst interna dialoger, mellan tjänstemän och politiker, som utförs även om externa intressegrupper också konsulteras i vissa SKB-processer. I gruvprojekt och vindkraftsprojekt har dialogerna varit mer omfattande där man också har utgått mer från internationella riktlinjer som i högre grad förordar dialog. I vissa barnkonsekvensanalyser till infrastrukturprojekt har emellertid dialog med externa intressenter genomförts i högre utsträckning i processen (ibid).

I Malmö och Göteborg ser medborgardeltagandet i SKB-processen något olika ut. I Malmö stad är SKB-matrisen ej utformad för att användas till medborgardialog och därför förekommer inte några sådana inom ramen för SKB-processen. Marianne Dock menar att syftet med SKB är att göra en bättre plan med de som agerar och har ekonomiska medel att påverka och att det är de aktörerna som man önskar nå (M. Dock, personlig kommunikation, 16 april 2018). Medborgarna kan ha åsikter men saknar till syvende sist medel att påverka. SKB-matrisen kan dessutom vara för akademisk för att tilltala medborgare och det finns också en problematik kring vilka medborgare som skulle vara med och representera området i fråga. Marianne Dock (personlig kommunikation, 16 april 2018) menar emellertid att det är viktigt med boendedialog där man frågar de boende och verksamma i området hur det fungerar idag och vad man vill utveckla. Detta låter sig dock inte göras utifrån den matrisform Malmö stad använder sig av idag. Den lämpar sig istället bättre som kommunal hantering för tjänstemän och som ett underlag för politiken (ibid).

Enligt Malin Sunnemar i Göteborgs stad ser det väldigt olika ut vad gäller medborgarnas involvering i SKA, men det sker i alla fall inte systematiskt (personlig kommunikation, 19 april 2018). Sunnemar pekar även på att medborgarna ibland på lokal nivå representeras indirekt, exempelvis genom bostadsrättsföreningar som deltar på en workshop. Likaså

stadsdelsutvecklarna som deltar som representanter för stadsdelsförvaltningarna. I övrigt nämner hon den form av medborgardeltagande som finns lagstadgad i PBL (SFS 2010:900) såsom samrådsfasen i detaljplaner (M. Sunnemar, personlig kommunikation, 19 april 2018). Det är emellertid svårt att avgöra hur ofta dialoger faktiskt förekommer eftersom det inte verkar finnas några sådana sammanställningar i Göteborgs stad. I en utvärdering från 2015 där 18 detaljplaner och tre planprogram studerades konstateras emellertid att dialog utgjorde en grund för sociala aspekter och konsekvenser i endast några fall. Det konstateras också att ”dialog i inventeringsskedet är av sällsynt karaktär” (2015, 37). Samtidigt pekar rapporten på att deltagandet i stadens detaljplanearbete ofta är begränsat till ”staketgrannar”, det vill säga individer som anses berörda i processen. Berörda räknas de som är verksamma, föreningsaktiva och boende på platsen. De som inte faller in under denna kategori bjuds dock inte in till samrådsfasen (ibid). Oavsett hur graden av medborgardeltagande ser ut i praktiken är det också svårt att avgöra gränsdragningen för om en medborgardialog ska räknas som en del av SKA-processen eller om den sker oberoende SKA. Om det i ett fall skapas en medborgardialog för att SKA-processen kommer fram till att det finns ett sådant behov, medan man i ett annat fall använder sig av material från redan genomförda dialoger – kan då dessa fall likställas med avseende på medborgarnas involvering i SKA-processen?

Social hållbarhet – med eller utan medborgarna?

Som nämnts tidigare är en av svårigheterna med social hållbarhet dess subjektivitet och kontextbundenhet. I och med att vi alla kan ha olika syn på vad som är det sociala hållbara samhället kan man också ifrågasätta huruvida en SKB över huvud taget kan genomföras utan att involvera medborgarna. Sunnemar menar till exempel att det handlar om att hantera frågan på ett effektivt sätt och att använda medborgarnas engagemang på bästa sätt (M. Sunnemar, personlig kommunikation, 19 april 2018). Ett minimum bör dock vara att de som bor och använder ett område beaktas på något vis, exempelvis genom att konsultera de stadsdelsförvaltningar som besitter den lokala kunskapen (ibid). I annat fall har inte en bra SKB genomförts menar Sunnemar (personlig kommunikation, 19 april 2018). Marianne Dock menar också att medborgarnas kunskap om hur områden fungerar och vad som kan utvecklas är viktigt, men att det inte nödvändigtvis behöver ske i formen av en SKB-process (M. Dock, personlig kommunikation, 16 april 2018). Christoffer Carlander menar däremot att social hållbarhet inte behöver vara så subjektivt som det ofta målas upp. Han pekar bland annat på de sociala mål som anges i översiktsplanen och den vision som är antagen av kommunfullmäktige (C. Carlander, personlig kommunikation, 9 maj 2018). Utifrån det resonemanget kan således en SKB utan medborgardeltagande vara fullt legitim i dess strävan efter att definiera de sociala aspekterna, eftersom dessa ytterst sett är beslutade av politiker som representerar folket.

Vad som behövs för ett mer aktivt medborgardeltagande

Tid och resurser är ett återkommande tema i samtliga intervjuer när det kommer till vad som behövs för medborgardeltagande på högre nivå än konsultation, eller för den delen medborgardeltagande över huvud taget, som en naturlig del av SKB-processen. Både Marianne Dock (personlig kommunikation, 16 april 2018) och Malin Sunnemar (personlig kommunikation, 19 april 2018) konstaterar dessutom att dialog idag endast sker i specifika fall och projekt. Christoffer Carlander resonerar på liknande sätt och menar att beroende på den tidspress som finns på planprocesser i Stockholms stad så skulle ett mer aktivt medborgardeltagande genom hela processen i så fall kräva avgränsningar till projekt där särskilda behov finns (C. Carlander, personlig kommunikation, 9 maj 2018).

Summering av resultatdelen

Resultatdelen har behandlat uppsatsens frågeställningar kring vilken inverkan SKB har på den fysiska miljön samt om utfallet blir annorlunda beroende på graden av medborgardeltagande genom att undersöka följande teman: SKB som verktyg för social hållbarhet i samhällsplaneringen, dess politiska förankring, lagstiftningen och regelverken kring SKB, dess etablering och spridning i Sverige, motiv och värde som kommuner lyfter fram samt omfattningen av medborgardeltagande i processerna. Nedan följer en summering av resultaten för dessa teman.

SKB som verktyg för social hållbarhet i samhällsplaneringen

SKB kan fungera som ett konkret verktyg för hur social hållbarhet kan tillämpas i praktiken inom exempelvis fysisk planering. SKB kan hjälpa till att strukturera arbetet med sociala frågor och göra arbetet tydligare genom att utveckla konkreta teman och frågeställningar. Detta kan i förlängningen leda till att de sociala frågorna får en större tyngd och genomslagskraft i planeringen. Det finns också hinder och risker med SKB, exempelvis om social hållbarhet reduceras till endast en checklista som man bockar av utan en djupare diskussion eller process. Detta anknyter till den teoretiska diskussion som finns inom litteraturen (se t.ex. Lockie 2001) kring hur en SKB ska genomföras (teknokratisk respektive deltagarorienterad process).

Politisk förankring

Vad gäller politisk förankring verkar det inte finnas någon sammanhängande policy kring SKB på nationell nivå. Ett fåtal rapporter har skrivits de senaste tio åren (se t.ex. Olsson 2006; Trivector 2015) och häromåret eftersökte även kommissionen för jämlik hälsa att kunskaper och erfarenheterna kring sociala konsekvensanalyser ska sammanställas (SOU 2017:47). På lokal nivå verkar SKB-arbetet i Malmö och Stockholm dela ett gemensamt drag i att arbetet har utvecklats från kommissionsarbeten för jämlik hälsa. I Göteborgs stad finns tämligen tydliga formuleringar kring SKA i stadens budget.

Lagstiftning och regelverk

Det finns för närvarande ingen lagstiftning om krav på SKB i samhällsplaneringen. Lagstadgad SKB skulle ge verktyget en större tyngd och genomslag men det finns också en risk att konsekvensbedömningen, likt tillämpningen av MKB, i slutändan skulle fokusera mer på dokumentet än själva processen. Det finns dessutom andra möjligheter att påverka utvecklingen av SKB, exempelvis på nationell nivå genom regeringens regleringsbrev till myndigheter, eller genom att tolka lagtextens sociala aspekter på ett annat sätt.

SKB:s etablering och spridning

Ett växande intresse för SKB och sociala aspekter går att skönja men begreppet kan nog inte sägas vara vedertaget eller allmänt känt i hela landet. Göteborgs stad och Malmö stad har tagit fram egna systematiserade modeller för SKB medan Stockholms stads utvecklingsarbete pågår. I övriga landet verkar SKB:er främst ske genom uppdrag åt konsulter. Någon undersökning över hur många SKB:er som genomförs på projekt eller planer varje år i Sverige verkar emellertid inte finnas.

Tillämpningen av SKB i storstäderna

Generellt verkar det finnas en målsättning om att uppnå en bred samling av aktörer i processarbetet som representerar såväl det tidigt strategiska skedet som bygg- och driftsfaserna. Upplägget skiljer sig dock något åt vad gäller formerna för hur detta sker. I Malmö betonas det att SKB:n ska kunna genomföras på ett möte under två timmar medan Göteborgs stad har tagit fram handledningsmanualer som beskriver SKA:n genom flera olika faser i detaljplaneringen. I praktiken verkar emellertid mycket avgöras av planhandläggarens kunskap och ambitioner.

Medborgardeltagande

Förutsättningarna för medborgardeltagande verkar rent formellt vara goda i Göteborgs stads SKA-process, men sker i praktiken sällan på grund av brist på tid och resurser. I Malmö stad ses SKB-matrisen som en arbetsmodell för professionen och byggaktörerna först och främst. Stockholms stad arbete är som sagt ännu i sin linda men där betonas att medborgardeltagande måste relatera till projektets storlek och vilka behov som finns.

Diskussion och slutsatser

SKB som verktyg för social hållbarhet – process eller dokument?

I portalparagraferna till Miljöbalken och Plan- och bygglagen framkommer förhållandevis tydliga betoningar vad gäller social hållbarhet i den fysiska planeringen. I MB stadgas att lagen ska tillämpas så att ”mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt *långsiktigt god hushållning* tryggas” (SFS 1998:808). I PBL framgår det att bestämmelserna syftar till att ”främja en samhällsutveckling med jämlika och *goda sociala levnadsförhållanden* och en god och *långsiktigt hållbar livsmiljö* för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer” (SFS 2010:900). Med detta sagt blir det intressant att diskutera vad SKB har för roll att fylla när det kommer till praktiska verktyg för social hållbarhet i samhällsplaneringen.

SKB:s funktion för social hållbarhet beror till stor del på vad SKB har för syfte. Å ena sidan kan syftet handla om att just *förutse* och *bedöma* konsekvenserna av ett projekt/plan och hur man mäter och bevakar dessa (Lockie 2001). Slutprodukten som dokument hamnar då i fokus där målen blir att skapa ett bättre beslutsunderlag och att tydliggöra vad det är man säger ja eller nej till. Å andra sidan kan syftet tolkas bredare än så där inte endast konsekvensbeskrivningen är viktig utan också processen i sig där medborgardeltagande, inflytande och socialt kapital betonas (Svensson 2011). Beroende på vilket syfte SKB:n har kan svaret på om SKB fungerar bra som verktyg för social hållbarhet variera. Utifrån studierna av SKB-arbetet i Göteborg, Malmö och Stockholm verkar man ändå vara ense om att någon form av dialog eller involvering av intressenter är nödvändig för att en SKB ska fylla sitt syfte. Hur det ser ut i praktiken är dock svårt att säga enbart på basis av intervjupersonernas berättelser. Det finns en önskan om att så många som möjligt av de drivande aktörerna i planeringsprocessen ska delta i SKB-arbetet, men detta verkar inte alltid slå in.

Hur passar då de olika kommunernas definitioner av SKB in i denna distinktion kring SKB som process eller dokument? Göteborgs stad betonar processen och har även tagit fram manualer i syfte att visa hur SKA kan integreras genom hela kedjan (Göteborg 2017b). Fokus eller utfall verkar emellertid kretsa kring detaljplaneringsprocessen och främst inventeringsfasen. Detta beror dock mycket på den enskilda planhandläggarens intresse för frågan (Se tabell 1). I Malmö menar man att SKB kan betraktas som en del av en process om den kommer i ett tidigt skede (M. Dock, personlig kommunikation, 16 april 2018). Även om den huvudsakliga SKB-bedömningen kanske endast sker på ett enda möte så menar Marianne Dock att den ändå går att betrakta som en process eftersom det fortsatta arbetet tas vidare i detaljplaneprocessen (ibid). Stockholms stad betonar i hög grad vikten av en integrerad process och jobbar med frågan på flera förvaltningsnivåer i staden. Det verkar finnas en fast övertygelse om att SVA dessutom kommer att bli integrerat genom hela processen från planeringsfas till genomförande och exploatering (C. Carlander, personlig kommunikation, 9 maj 2018). Hur det kommer att verkställas i praktiken återstår dock att se. Min bild av SKB-arbetet är att det verkar finnas en diskrepans mellan hur man önskar att SKB ska vara en integrerad del från det tidiga strategiska skedet till driften av den nya anläggningen och hur utfallet faktiskt blir i de flesta planprocesser.

Är lagstiftning nödvändig?

Lagstiftning skulle ge större tyngd till SKB och i långa loppet också skapa mer likvärdiga förutsättningar i Sverige, eftersom det systematiska arbete som sker i större kommuner idag även skulle behöva starta i mindre kommuner. Arbetet borde dessutom inte vara mer krävande än vad MKB är idag för mindre kommuner, och skulle i dessa fall kunna utföras av exempelvis konsulter. När och hur ofta en SKB är nödvändig behöver i så fall regleras utifrån någon form av social komplexitetsnivå, storlek på projekt och så vidare. Lagstiftning skulle heller inte hindra de kommuner som idag kommit långt med arbetet att fortsätta med det de redan gör. Det som talar emot en skärpt lagstiftning är huruvida nyttan med SKB är tillräckligt stor i förhållande till de extra resurser som behöver komma till. Framförallt om dokumentationen kring den, som den görs idag, tillför tillräckligt stor förändring i förhållande till vad som hade skett med planen om en SKB ej hade genomförts. En risk är dessutom att kommuner endast kommer att följa minimumkraven i lagstiftningen vilket kanske slutar med att SKB:n blir en papperstiger som endast slukar tid och resurser.

SKB och medborgardeltagande

När det kommer till involvering av medborgarna verkar det finnas enstaka exempel i Göteborg och Stockholm där medborgarna har involverats i inventeringsfasen i en SKB. Generellt verkar det dock vara framförallt de kommunala förvaltningarna som driver och deltar i SKB-arbetet. Förutsättningarna för deltagande kan dock påverkas av formen på SKB. I Malmö stads fall är formen på SKB relativt teknisk och syftar till att öka förståelsen för social hållbarhet inom professionen och de aktörer man samarbetar med vid exploatering av mark. Därmed ter sig medborgardeltagande i den processen som orimlig. Om man däremot hade anpassat SKB efter ett deltagandeperspektiv som genomsyrat framtagandet av matrisen, så hade förmodligen arbetssättet varit annorlunda. Medborgardeltagande kräver dock som flera informanter påpekar både extra tid och resurser (C. Carlander, personlig kommunikation, 9 maj 2018; M. Dock, personlig kommunikation, 16 april 2018; M. Sunnemar, personlig kommunikation, 19 april 2018). Så även om den internationella litteraturen kring SKB betonar vikten av medborgardeltagande så verkar det som att SKB i Sverige snarare används som ett verktyg för tjänstemän eller de som är aktiva i detaljplaneprocessen för att nå gemensam förståelse för vad social hållbarhet är. En näraliggande fråga är huruvida medborgardialog ska ses som en praktik för sig och som ibland kan kopplas ihop med det som är SKB eller om medborgardialogen, med en annorlunda utformning av SKB-systemet, skulle kunna integreras med SKB:n. I den fullständiga integrationen mellan SKB och medborgardeltagande skulle kanske SKB kunna utgöra basen för vilken medborgardialogen utgår ifrån.

Som Henecke och Khan (2002) diskuterar så har emellertid Sveriges demokratiska system länge präglats av den representativa demokratimodellen där vi utser politiska representanter att fatta beslut i vårt ställe och därmed också avgör vad som är socialt hållbart med exempelvis en detaljplan. För att skapa ett systematiskt medborgardeltagande i SKB-processen skulle vi förmodligen behöva skapa en helt ny kultur kring medborgerligt engagemang och känsla av gemenskap inom lokalsamhället. Om kommunen istället för att kalla till stora dialogmöten eller arbeta med uppsökande dialoger kunde höra av sig till lokalt förankrade och organiserade medborgare och bjuda in representanter därifrån skulle både

resurser och tid sparas. Det som talar emot detta är emellertid bristen på incitament för medborgarna att delta. Mikael Gilljams (2006) kritik som togs upp tidigare i teoriavsnittet gör sig här påmind. Medborgarna kan ha åsikter men saknar till syvende sist medel att påverka och då kan det upplevas som meningslöst att delta i ett tids- och resurskrävande forum om det ändå är politikerna och tjänstemännen som får sista ordet.

I slutändan är det hursomhelst intressant hur och av vem som social hållbarhet definieras. På basis av att social hållbarhet är kontextbunden och därmed kan variera beroende på vem som tillfrågas, går det att ifrågasätta huruvida en SKB kan genomföras utan att medborgarna involveras. Malin Sunnemar (personlig kommunikation, 19 april 2018) i Göteborg menar att de som bor och verkar i ett område åtminstone bör tas i beaktande genom att berörda stadsdelsförvaltningar som besitter den lokala kunskapen om området konsulteras. I annat fall är inte SKB:n bra genomförd. Det kan också finnas en risk för att diskussionen får för snäva perspektiv om bedömningsgruppen är för homogen eller består av för få aktörer (ibid). Marianne Dock (personlig kommunikation, 16 april 2018) i Malmö menar att medborgarnas kunskap och tankar förvisso är viktiga och ska tas tillvara men att det inte nödvändigtvis behöver ske i formen av SKB. Christoffer Carlander menar emellertid att social hållbarhet inte behöver vara subjektivt eftersom politikerna beslutar om mål i de styrdokument som man som tjänsteman har att ta hänsyn till (C. Carlander, personlig kommunikation, 9 maj 2018). Utifrån det resonemanget blir en dialog med medborgarna inte nödvändig för att bedöma den sociala hållbarheten i ett projekt eftersom de sociala målen beslutas av politikerna. Dialog blir snarare nödvändigt i de fall där tjänstemän eller politiker ser ett behov av att få kompletterande information genom konsultation med medborgarna.

Framtiden

På lokalt plan pågår som sagt arbete i Stockholms stad för att ta fram SVA men på nationell nivå verkar det vara status quo. Häromåret publicerade dock Kommissionen för jämlik hälsas slutbetänkande ett slutbetänkande som föreslår att regeringen bör verka för att sociala konsekvensanalyser används i planeringen (SOU 2017:47). I propositionen ”God och jämlik hälsa – en utvecklad folkhälsopolitik” (Prop. 2017/18:249) som kom i april 2018 nämns dock inte begreppet, men man skriver dock under punkt 7.5.1 för målområde 5: Boende och närmiljö att ”centralt för arbete för en god och jämlik hälsa är: bostadsområden som är socialt hållbara, dvs som motverkar boendesegregation och främjar trygghet, tillit och god och jämlik hälsa” (ibid, 78). Något man skulle kunna tänka sig att SKB kan användas till. Nyligen inrättades dessutom ett nationellt råd för hållbara städer som har till uppgift att bland annat främja samverkan om åtgärder till utvecklingen av hållbara städer (Prop. 2018/17:249, 79). Utifrån det uppdraget samt de slutsatser som Kommissionen för jämlik hälsa presenterade i sitt slutbetänkande borde det finnas möjligheter för detta nyinstiftade råd att påbörja ett nationellt arbete kring SKB. Utifrån de slutsatser som presenterats kring uppsatsens frågeställningar samt den diskussion som förts i detta avsnitt finns dock vissa erfarenheter och lärdomar att ta med sig i ett sådant arbete, såväl på nationell, regional och lokal nivå. Dessa presenteras i nästa avsnitt som rekommendationer.

Rekommendationer

Utifrån de kommuner jag har studerat i denna rapport och den litteratur jag har läst bedömer jag att sex frågeställningar är de mest centrala vid utformningen av SKB. Dessa rör lagstiftning, reflektion kring SKB:ns syfte, intressentanalys, uppföljningsmekanismer, sociala komplexitetsnivåer samt kompetens kring de sociala frågorna. Nedan följer en genomgång av respektive rekommendation:

1. Lagstiftning

För att SKB ska bli lika självklar som MKB och få större genomslagskraft i samhället men också ett större erkännande av fler än endast kommunala förvaltningar, bör lagstiftning komma på plats som stipulerar minimikrav för ett SKB-system i Sverige. Lagstiftningen bör reglera när och var SKB behövs. Det vore också positivt med en gemensam och enhetlig benämning av SKB-begreppet som därmed skulle komma till stånd.

2. Klarhet kring syftet med SKB

Utifrån tidigare fördiskussion om SKB som process eller dokument är min andra rekommendation att man vid utformningen av SKB på lokal nivå diskuterar vad man har för syfte med att ta fram ett SKB-verktyg. Under vilka faser ska SKB användas under planering och exploatering och hur inverkar det på behovet av SKB-modell?

3. Intressentanalys och involvering av aktörer

Intressentanalysen hör också ihop med reflektionen kring syftet med SKB. Om syftet är att vissa intressenter ska involveras i SKB-processen bör också SKB utformas i enlighet med dessa intressenters förutsättningar. För detta ska ske är det således nödvändigt med någon form av analys över vilka intressenter man önskar nå.

4. Uppföljningsmekanismer för en integrerad process

För att säkerställa att SKB:n verkligen blir en process som löper från ett strategiskt tidigt skede till exploatering och driftsfas är det nödvändigt med ett antal uppföljningsmekanismer under processens gång. Detta skulle exempelvis kunna regleras genom att analysarbetet kopplas till tjänsteutlåtanden som beskriver projekten politikerna ska ta beslut om. Det är också nödvändigt att de formuleringar som görs för sociala mål eller åtgärder blir tillräckligt konkreta för att det ska bli möjligt att fördela ansvar och implementera dem i genomförandefasen.

5. Sociala komplexitetsnivåer som anger när SKB behövs

SKB behöver vara flexibel utifrån behov och storlek på respektive projekt. Göteborgs stads handledningsmanual för hur omfattande en SKA behöver vara i planeringsprocessen beroende på dess sociala komplexitetsnivå skulle kunna vara en god förebild i detta hänseende (Göteborgs stad 2017c). En behovsbedömning skulle kunna föregå varje projekt eller plan vilket skulle hindra en omotiverad och ineffektiv arbetsbelastning samtidigt som ett motiverat ställningstagande ändå genomförs.

6. Kompetens kring social hållbarhet

Trivectors (2015) bedömningar om att en ökad användning av SKB troligtvis kräver mer kompetens kring frågor inom social hållbarhet och sociala konsekvenser bland de aktörer som är involverade i SKB-processen, är också viktiga i sammanhanget.

Ovanstående rekommendationer är inte skrivna i någon särskild rangordning och vänder sig heller inte per se till en enda aktör. Flera av dem, såsom uppföljningsmekanismer, sociala komplexitetsnivåer och inte minst lagstiftning kan dessutom vara krävande vad gäller tid och resurser i form av utredningsarbete och utvecklingsprocesser. Uppsatsens nästa avsnitt avslutas med en utblick mot vad som kan göras mer på området utifrån vidare forskning.

Vidare forskning

Det har skrivits en hel del studentuppsatser de senaste åren med fokus på SKB i Sverige men mig veterligen finns det inget exempel på en djupgående studie och uppföljning på vad genomförda SKB:er i Sverige har gett för resultat i praktiken. Det kan måhända bero på att planprocesserna i Sverige är relativt långa och på att SKB inte har tillämpats mer än knappt tio år ännu. I takt med att planer vinner laga kraft och genomförandefasen tar vid för flera projekt borde det dock vara möjligt att göra uppföljningsstudier för att se vilka sociala konsekvenser som de facto går att skönja. Detta är även något som Malin Sunnemar (personlig kommunikation, 19 april 2018) efterfrågar och som man redan undersökt förutsättningarna till i Göteborgs stad.

Det finns också ett behov av en kartläggning över hur många SKB som har genomförts och som genomförts varje år för olika projekt och planer. Den geografiska spridningen, utanför storstadsregionerna, är ett särskilt outforskat område i det hänseendet. En sådan kvantitativ ansats skulle kunna genomföras exempelvis genom mejlutskick till kommuner, konsulter och länsstyrelser. Problemet är emellertid att ett sådant åtagande skulle vara mycket tidskrävande men kanske inte leda till ett särskilt innehållsrikt resultat som går att föra någon djupare diskussion om.

Slutligen skulle det vara mycket intressant att jämföra en vanlig SKB-process i Göteborgs stad eller Malmö stad med en medborgardriven SKB. Mig veterligen finns endast ett internationellt exempel på en sådan vetenskaplig studie där ett teknokratiskt förfarande jämförs med ett deltagandeorienterat (Becker et al 2004). Något sådant fall känner jag dock inte till i Sverige och det skulle därför troligtvis krävas att en sådan studie designade ett sådant upplägg (det vill säga en medborgardriven SKB) på egen hand eller i samverkan med berörda parter.

Slutsatser

I inledningen av uppsatsen presenterades två frågeställningar som handlade om dels vad för inverkan SKB får på den fysiska planeringsprocessen, dels om utfallet blir annorlunda beroenden på graden av deltagande hos invånarna. Utifrån den genomgång som har skett av litteraturen och teori samt den diskussion som förts, presenteras nedan slutsatser kring dessa frågeställningar i tur och ordning.

1. SKB:s inverkan på den fysiska planeringsprocessen

Resultatet visar att SKB kan fungera som ett konkret verktyg för hur social hållbarhet kan tillämpas inom fysisk planering i praktiken. SKB kan hjälpa till att strukturera arbetet med sociala frågor men också tydliggöra vad social hållbarhet handlar om genom att bidra till att konkreta teman och frågeställningar diskuteras i anslutning till planprocessen. Det är emellertid viktigt att SKB blir en integrerad process från strategiskt startskede till genomförandefas för att verktyget ska vara lyckosamt. I det hänseendet finns mycket att göra både i Malmö stad och i Göteborgs stad. Förhoppningsvis kan inspiration komma från Stockholms stads utvecklingsarbete med SVA där vikten av en integrerad process särskilt betonas. Till sist, SKB har en inverkan på den fysiska planeringsprocessen både i Göteborgs stad och Malmö stad eftersom båda kommunerna i någon mån använder SKB-verktyg i detaljplaneprocessen. SKB:s inverkan på planprocessen i andra delar av landet är dock svårare att svara på men förmodligen skulle en skarpare lagstiftning med liknande krav på SKB som gäller för MKB-systemet bidra till att SKB får ett större genomslag i samhällsplaneringen.

2. Blir utfallet annorlunda beroende på graden av deltagande hos invånarna?

Utifrån mina resultat drar jag slutsatsen att det ej går att svara på frågan om utfallet blir annorlunda beroende på graden av medborgardeltagande. Det förekommer inte tillräckligt med dialogprocesser i dagens SKB:er för att frågan ska gå att besvara. För att ge något svar över huvud taget behöver frågan omformuleras till: hur hade utfallet kunnat bli annorlunda om graden av medborgardeltagande varierat? Utfall syftar här på SKB-processens inverkan på den planeringsprocessen. Blir således SKB:s inverkan på den fysiska planeringsprocessen annorlunda om medborgarna involveras? Jag menar nog att den hade blivit det, särskilt om processen hade inneburit att medborgarna får vara med och definiera sociala aspekter och indikatorer själva. Ett sådant exempel går att finna i studien av Becker et al (2004) som jämförde skillnader och likheter mellan en teknokratiskt genomförd SKB och en deltagarorienterad SKB. I den deltagarorienterade SKB:n leddes bedömningen av forskare men det var huvudsakligen deltagarna som identifierade vilka indikatorer bedömningen skulle utgå ifrån och vilka sociala konsekvenser som kunde uppkomma av de planerade ingreppen. Studiens slutsats var att den deltagarorienterade analysen var bättre anpassad efter den lokala kontexten men innehöll å andra sidan svårtolkad information med diffusa beskrivningar. Den teknokratiska analysen innehöll å sin sida en standardiserad lista på sociala konsekvenser som var tydlig att ta till sig, men saknade fokus på unika faktorer (ibid). Studien är dock genomförd i USA och därmed i en helt annan kontext än den i Sverige. För att nå en mer gedigen slutsats behöver en liknande studie genomföras även i Sverige, vilket avsnittet om vidare forskning i diskussionen återkommer till.

Angående graden av medborgardeltagande är det plausibelt att en process där medborgarna har större inflytande och påverkan på processen upplevs som mer lockande än en dito som endast präglas av information eller konsultation. I takt med att det svenska samhället präglas allt mer av polarisering men också minskat engagemang i politiska partier, tror jag det är nödvändigt att kommuner blir bättre på att involvera medborgarna även inom samhällsplaneringen. Om detta kommer ske inom ramen för vad som idag kallas för sociala konsekvensbedömningar får tiden utvisa.

Referenser

- Abrahamsson, Hans. 2013. *Makt och dialog i rättvisa och socialt hållbara svenska städer*. Mistra Urban Futures. Göteborg. <https://www.mistraurbanfutures.org/sv/publikationer/makt-och-dialog-i-rattvisa-och-socialt-hallbara-svenska-stader> (Hämtad 2018-09-12).
- Albrecht, I. och Lindenmo, E. 2016. *Teori och praktik i sociala konsekvensanalyser – fallet Västlänken*. Examensarbete på kandidatnivå. Malmö: Malmö Högskola, Institutionen för urbana studier. <http://muep.mau.se/handle/2043/23560> (Hämtad 2018-09-12).
- Aledo-Tur, A. och Domínguez-Gómez, A. 2017. Social Impact Assessment (SIA) from a multidimensional paradigmatic perspective: Challenges and opportunities. *Journal of Environmental Management* 195: 56-61.
- Andersson, J. och Osvalder, C. 2018. Hantering av sociala risker i fysisk planering: Utveckling av en metod för social riskhantering i detaljplaneprocessen. Examensarbete på avancerad nivå (masterexamen). Lund: Lunds Universitet, Lunds tekniska högskola, Avdelningen för Riskhantering och Samhällssäkerhet. <https://lup.lub.lu.se/student-papers/search/publication/8935618> (Hämtad 2018-09-12).
- Arkander, E. 2014. *Betydelsen av social konsekvensbeskrivning – Att sia om en hållbar framtid*. Kandidatexamensarbete. Alnarp: Sveriges Lantbruksuniversitet, Institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning. https://stud.epsilon.slu.se/6815/1/arkander_e_140610.pdf (Hämtad 2018-09-12).
- Arnstein, S. 1969. A Ladder of Participation. *Journal of the American Institute of Planners* 35 (4): 216-224.
- Bachs, A. 2017. *Barnperspektiv i detaljplaneringen. En undersökning om processverktöget för barnkonsekvensanalyser*. Göteborg: Göteborgs stad. Stadsbyggnadskontoret. Strategiska avdelningen.
- Banverket. 2006. *Västlänken – en tågtunnel under Göteborg. Järnvägsutredning inklusive miljökonsekvensbeskrivning (MKB). Underlagsrapport sociala konsekvenser*. BRVT 2006:03:17. https://www.trafikverket.se/contentassets/8de338e19d7440e699aa44e10c70141e/ur_17_sociala_konsekvenser_72dpi.pdf (Hämtad 2018-09-12).
- Banverket (2007). Social konsekvensbeskrivning tillhörande järnvägsutredning; Dubbelspår Väst kustbanan delen Ängelholm-Maria. Tyréns AB. https://www.trafikverket.se/contentassets/27cf70bd42784a17a7628907eacc27ee/utredningar-angelholm-maria/utstallesehandling_skb_070331_web.pdf (Hämtad 2018-09-12).
- Barnombudsmannen 2015. *Barnkonsekvensanalyser - Uppnå kvalitet i beslut som rör barn och unga*. <https://www.barnombudsmannen.se/barnombudsmannen/publikationer/genomfora-barnkonventionen/barnkonsekvensanalyser-uppna-kvalitet-i-beslut-som-ror-barn-och-unga/> (Hämtad 2018-09-12).

Becker, D. R., Harris, C. C., Nielsen, E. A & McLaughlin, W. J. 2004. A comparison of a technical and a participatory application of social impact assessment. *Impact Assessment and Project Appraisal* 22 (3): 177-189.

Becker, V. 2015. *SKB i planering- och gestaltungsprocessen: om att konceptualisera det "omätbara"*. Kandidatexamensarbete. Karlskrona: Blekinge Tekniska Högskola, fysisk planering. <http://www.diva-portal.se/smash/get/diva2:817298/FULLTEXT04.pdf> (Hämtad 2018-09-12).

Boverket. 2010. Socialt hållbar stadsutveckling – en kunskapsöversikt. Karlskrona: Boverket. <https://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2010/socialt-hallbar-stadsutveckling.pdf> (Hämtad 2018-09-06).

Boverket. 2017. *Större fokus på de sociala frågorna*. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/hallbar-utveckling-i-oversiktsplaneringen/kommunexempel/goteborg/social-hallbarhet/?tab=fordjupning> (Hämtad 2018-09-12).

Burdge, R. J. och Vanclay, F. 1996. Social impact assessment: a contribution to the state of the art series. *Impact Assessment* 14 (1): 59-86.

Castell, Pål. 2013. Stegen och trappan – olika syn på deltagande. I Jenny Stenberg (projektledare). *Framtiden är redan här. Hur invånare kan bli medskapare i stadens utveckling*. Göteborg: Chalmers tekniska högskola, 36-41. <http://www.mellanplats.se/wp-content/uploads/2013/06/FramtidenMellanplats2013smallest1.pdf> (Hämtad 2018-09-12).

Dahlin, Å. 2016. *Från delad till enad stad - Översiktsplanering för social hållbarhet*. Delrapport från Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm 2016. Stockholms stad. <http://www.stockholm.se/OmStockholm/Ett-socialt-hallbart-Stockholm-2/Rapporter-fran-hallbarhetskommisionen/> (Hämtad 2018-09-12).

Danielsson, T. 1981. *Sopor*. (film). <https://youtu.be/eroHn2NVUUC?t=1m22s> (Hämtad 2018-09-14).

Davidoff, P. 1965. Advocacy and pluralism in planning. *Journal of the American Institute of Planners* 31 (4): 331-338.

Dempsey, Nicola; Bramley, Glen; Power, Sinéad och Brown, Caroline. 2009. The Social Dimension of Sustainable Development: Defining Urban Social Sustainability. I (2011) *Sustainable Development* 19. 289-300.

Ekonomistyrningsverket. 2018. Regleringsbrev – Statsliggaren. <https://www.esv.se/statsliggaren/>. (Hämtad 2018-09-12).

Elander, I. 1991. Socialdemokratin och samhällsplaneringen. I Thomas Hall (red.). *Perspektiv på planering. Frågeställningar och frontlinjer inom planeringshistorisk forskning*. Uppsala: Ord & Form, 75-108.

Eriksson, J. 2015. *Stadsplanering utifrån ett äldreperspektiv. En studie om hur sociala konsekvensanalyser kan tillämpas för att utveckla goda livsmiljöer för äldre*. Examensarbete på avancerad nivå (masterexamen). Stockholm: Kungliga Tekniska högskolan, urbana och regionala studier. <https://www.uppsalapensionarerna.se/wp-content/uploads/2017/11/Stadsplanering-a%CC%88ldreperspektiv.pdf> (Hämtad 2018-09-12).

Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H. och Wängnerud, L. 2012. *Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 4. uppl. Stockholm: Norstedts Juridik AB.

Esteves, A. M., Franks D. & Vanclay, F. 2012. Social impact assessment: the state of the art. *Impact Assessment and Project Appraisal*, Volym 30 (1): 34-42

Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan. <http://www.notisum.se/rnp/eu/lag/301L0042.htm> (Hämtad 2018-09-12).

Flyvbjerg, B. 2006. Five Misunderstandings about Case-Study Research. *Qualitative Inquiry* 12 (2): 219-245.

Fung, A. och Wright, E. O. 2003. *Deepening Democracy – institutional innovations in empowered participatory governance*. London: Verso.

Foster, Sheila R. 2006. City as an Ecological Space: Social Capital and Urban Land Use. *The, 82 Notre Dame Law Rev.* 82. 527-582.

Friedmann, J. 1987. *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Gilljam, M. 2006. Demokratisk planering klämd mellan sköldar. Om avigsidorna med medborgardialog och expertinflytande. I Gösta Blücher och Göran Graninger (red.). *Planering med nya förutsättningar. Ny lagstiftning, nya värderingar*. Linköping: Linköping University Electronic Press, 25-37. <http://liu.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A354952&dswid=-6900> (Hämtad 2018-09-12).

Göteborgs stad. 2011. *Matris som plansch, Social konsekvensanalys*. <http://goteborg.se/wps/wcm/connect/f2cc2f77-831a-43e2-adce-7dc12671e43a/SKAplanch20171.2.pdf?MOD=AJPERES> (Hämtad 2018-09-04).

Göteborgs stad. 2016. *Mål och inriktningsdokument för Göteborgs Stads budget 2017*. http://goteborg.se/wps/wcm/connect/645bef67-b61c-471a-b802-8de397986db2/Budgetf%C3%B6rslag+2017_+S_MP_V_Fi.pdf?MOD=AJPERES (Hämtad 2018-09-12).

Göteborgs stad. 2017a. *Barnkonsekvensanalys – barn och unga i fokus 1.2*. <http://goteborg.se/wps/wcm/connect/c85a1083-92b6-420d-9c79-523d1648264f/BKA20171.2MINDRE.pdf?MOD=AJPERES> (Hämtad 2018-09-02).

Göteborgs stad. 2017b. *Social konsekvensanalys – människor i fokus 1.2*.

https://goteborg.se/wps/wcm/connect/7a225b9b-821e-435d-80ba-f3fba09fd443/OPA_SKA.pdf?MOD=AJPERES (Hämtad 2018-09-12).

Göteborgs stad. 2017c. *Handledning för SKA och BKA i detaljplaneprocessen. En vägledning för arbetet med sociala konsekvensanalyser (SKA) och barnkonsekvensanalyser (BKA)*.

http://www.th.tkgbg.se/Portals/0/STARTFLIKEN/Program%20och%20policys/Handledning%20SKA%20och%20BKA%20i%20detaljplaneprocessen_2017-04.pdf (Hämtad 2018-09-12).

Göteborgs stad. 2017c. *Mål och inriktningsdokument för Göteborgs Stads budget 2018*.

[http://www4.goteborg.se/prod/Intraservice/Namndhandlingar/SamrumPortal.nsf/332CE8D6E991127FC125813D005319A9/\\$File/SMPV.pdf?OpenElement](http://www4.goteborg.se/prod/Intraservice/Namndhandlingar/SamrumPortal.nsf/332CE8D6E991127FC125813D005319A9/$File/SMPV.pdf?OpenElement) (Hämtad 2018-09-12).

Habermas, J. 1984. *The Theory of Communicative Action*. Cambridge: Polity Press

Harvey, B. 2011. Foreword: SIA from a resource developer's perspective. I Frank Vanclay och Ana Maria Esteves (red.). *New Directions in Social Impact Assessment. Conceptual and Methodological Advances*. Cheltenham: Edward Elgar, xxvii-xxxiii.

Hedlund, A. och Kjellander, C. 2011. MKB. Introduktion till miljökonsekvensbeskrivning. Lund: Studentlitteratur AB.

Henecke, B. och Khan, J. 2002. Medborgardeltagande i den fysiska planeringen – en demokratiteoretisk analys av lagstiftning, retorik och praktik. (Dept. Of Technology and Society report). Department of Sociology, Lund University.

<http://lup.lub.lu.se/search/ws/files/4453664/3972503.pdf> (Hämtad 2018-09-12).

Holtz, L. och Granberg, J. 2015. *Sociala aspekter i detaljplaneprocessen: En granskande analys av uppstartade planer och program från 2013. Tendenser, utvecklingsområden och förslag*. Göteborg: Göteborgs stad. Stadsbyggnadskontoret. Planavdelningen.

Innes, J. E. 1996. Planning Through Consensus Building: A New View of the Comprehensive Planning Ideal. *Journal of the American Planning Association* 62 (4): 460-472.

Interorganizational Committee on Principles and Guidelines for Social Impact Assessment (IOCGP). 2003. *Principles and guidelines for social impact assessment in the USA*. Impact Assessment Project Appraisal 21 (3): 231-250.

Karlsson, S. och Söderberg, C. 2017. *Med människan i fokus: En studie om sociala konsekvensbedömningar inom svensk trafikplanering*. Examensarbete på avancerad nivå (masterexamen). Stockholm: Kungliga Tekniska högskolan, Skolan för arkitektur och samhällsbyggnad.

http://www.k2centrum.se/sites/default/files/fields/field_bifogad_fil/med_manniskan_i_fokus.pdf (Hämtad 2018-09-12).

Katz, Richard S. och Mair, Peter. 1995. Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of the Cartel Party. *Party Politics* 1 (1): 5-28.

Khakee, Abdul. 2006. Medborgardeltagande i samhällsplanering. I Gösta Blücher och Göran Graninger (red.). Planering med nya förutsättningar. Ny lagstiftning, nya värderingar. Linköping: Linköping University Electronic Press, 11-23. <http://liu.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A354952&dswid=3432> (Hämtad 2018-09-12).

Larsson, L. 2017. *SKA-processen: Konkreta riktlinjer och mätbarhet som stöd i sociala konsekvensanalyser*. Examensarbete på avancerad nivå (masterexamen). Luleå: Luleå Tekniska Universitet, Institutionen för samhällsbyggnad och naturresurser. <http://ltu.diva-portal.org/smash/get/diva2:1070415/FULLTEXT01.pdf> (Hämtad 2018-09-12).

Lindholm, T. Medborgardialog – ett sätt att bygga socialt kapital? I T. Lindholm, S. Oliveira e Costa och S. Wiberg (red.). *Medborgardialog – demokrati eller dekoration? Tolv röster om dialogens problem och potential i samhällsplaneringen*. Stockholm: Arkus, 181-198.

Lockie, S. 2001. SIA in review: setting the agenda for impact assessment in the 21st century. *Impact Assessment and Project Appraisal* 19 (4): 277-287.

Malmö stad. 2013. *Malmös väg mot en hållbar framtid. Hälsa, välfärd och rättvisa. Kommissionen för ett socialt hållbart Malmö*. https://malmo.se/download/18.3108a6ec1445513e589b90/1491298327791/malmo%CC%88kommissionen_slutrapport_2014.pdf (Hämtad 2018-09-12).

Malmö stad. 2014a. *Det fortsatta arbetet för ett socialt hållbart Malmö. Inriktning för Malmö stad från 2014*. https://malmo.se/download/18.51dc563b14b0bf2ae44586f/1491298330989/Social_hallbarhet_Webb_140618.pdf (Hämtad 2018-09-12).

Malmö stad. 2014b. *Sociala konsekvensbedömningar inför fysiska investeringar*. SBN-2014-1570. Tjänsteskrivelse, Stadsbyggnadskontoret. <http://malmo.se/download/18.76b7688614bb5ccea095d62b/1491303434455/Sociala+konsekvensbed%C3%B6mningar+inf%C3%B6r+fysiska+investeringar+manual.pdf> (Hämtad 2018-09-12).

Malmö stad. 2015. Protokoll Stadsbyggnadsnämnden. 22 januari. <https://malmo.se/download/18.4976695614b34cc6d224d870/1491301175358/Protokoll+2015-01-22.pdf> (Hämtad 2015-09-12).

Malmö stad. 2016. *Det fortsatta arbetet för ett socialt hållbart Malmö – uppföljning april 2016*. Stadskontoret. <https://malmo.se/download/18.16ac037b154961d028712c37/1491298329006/Social+h%C3%A5llbarhet+Uppf%C3%B6ljning+Web+2016.pdf> (Hämtad 2018-09-12).

Malmö stad. 2017. Processledarmanual för sociala konsekvensbedömningar, SKB. Malmös lokala Healthy Cities grupp. Reviderad december 2017. <https://malmo.se/Kommun-->

politik/Sa-arbatar-vi-med.../Hallbarhet/Socialt-hallbart-Malmo/Malmokommissionen/Det-fortsatta-arbetet/Sociala-konsekvensbedomningar.html (Hämtad 2018-09-12).

Malmö stad. 2018. *Sociala konsekvensbedömningar*. <https://malmo.se/Kommun--politik/Sa-arbatar-vi-med.../Hallbarhet/Socialt-hallbart-Malmo/Malmokommissionen/Det-fortsatta-arbetet/Sociala-konsekvensbedomningar.html> (Hämtad 2018-09-12).

Mattsson, E. och Ternstedt, S. 2012. *Assessing a Swedish Social Impact Assessment Model for the Construction Industry: A Case Study of the Development Project Järvalyft*. Examensarbete på avancerad nivå (masterexamen). Stockholm: Kungliga Tekniska högskolan, Institutionen för fastigheter och byggande. <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:536198/FULLTEXT02> (Hämtad 2018-09-12).

Mouffe, C. 2005. *On the Political*. London: Routledge.

Mouffe, C. 2016. *Agonistik. Texter om att tänka världen politiskt*. Stockholm: Atlas.

Nyström, J. och Tonell, L. 2012. *Planeringens grunder. En översikt*. Lund: Studentlitteratur AB.

O'Faircheallaigh, C. 2009. Effectiveness in social impact assessment: Aboriginal peoples and resource development in Australia. *Impact Assessment and Project Appraisal* 27:2, 95-110.

Olsson, S. 2006. Bilaga. Social konsekvensbeskrivning: perspektiv och metoder. I Banverket (red.) *Västlänken – en tågtunnel under Göteborg. Järnvägsutredning inklusive miljökonsekvensbeskrivning (MKB). Underlagsrapport sociala konsekvenser*. BRVT 2006:03:17, 33-57.

https://www.trafikverket.se/contentassets/8de338e19d7440e699aa44e10c70141e/ur_17_sociala_konsekvenser_72dpi.pdf (Hämtad 2018-09-12).

Peltonen, L. och Sairinen, R. 2010. Integrating impact assessment and conflict management in urban planning: Experiences from Finland. *Environmental Impact Assessment Review* 30: 328-337.

Proposition 2008/09:93. *Mål för framtidens resor och transporter*. <http://www.regeringen.se/rattsdokument/proposition/2009/03/prop.-20080993/> (Hämtad 2018-09-12).

Proposition 2017/18:249. God och jämlik hälsa – en utvecklad folkhälsopolitik. https://www.regeringen.se/498282/contentassets/8d6fca158ec0498491f21f7c1cb2fe6d/prop.-2017_18_249-god-och-jamlik-halsa--en-utvecklad-folkhalsopolitik.pdf (Hämtad 2018-09-12).

Putnam, R. D. 2000. *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.

Regeringens regleringsbrev N2002/11974/IR av den 19 december 2002 för budgetåret 2003 avseende Banverket. Näringsdepartementet. *Ekonomistyrningsverket*. <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?RBID=403> (Hämtad 2018-09-12).

Regeringens regleringsbrev M2004/4162/A (delvis) av den 16 december 2004 för budgetåret 2005 avseende Boverket. Miljödepartementet. Ekonomistyrningsverket.
<https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?RBID=7408> (Hämtad 2018-09-12).

Region Skåne. 2016. *Planera för människor. Social hållbarhet kopplat till fysisk planering*.
<https://utveckling.skane.se/publikationer/rapporter-analyser-och-prognoser/temapm---planera-for-manniskor/> (Hämtad 2018-09-12).

Rittel, H. W. och Webber, M. M. 1973. Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences* 4: 155-169.

Rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan av vissa offentliga privata projekt. <http://www.notisum.se/rnp/eu/lag/385L0337.htm> (Hämtad 2018-09-12).

Sager, T. 1994. *Communicative Planning Theory*. Aldershot: Avebury.

Sahlin-Andersson, K. 1986. *Beslutsprocessens komplexitet. Att genomföra och hindra stora projekt*. Lund: Doxa

Sairinen, R. 2004. Assessing social impacts of urban land-use plans: From theory to practice. *Boreal Environment Research* 9: 509-517.

SFS 1980:620. Socialtjänstlag. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/socialtjanstlag-1980620_sfs-1980-620 (Hämtad 2018-09-12).

SFS 1982:763. Hälso- och sjukvårdslag. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/halso--och-sjukvardslag-1982763_sfs-1982-763 (Hämtad 2018-09-12).

SFS 1987:10. Plan- och bygglag. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/plan--och-bygglag-198710_sfs-1987-10 (Hämtad 2018-09-12).

SFS 1998:808. Miljöbalk. http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/miljobalk-1998808_sfs-1998-808 (Hämtad 2018-09-12).

SFS 2001:453. Socialtjänstlag. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/socialtjanstlag-2001453_sfs-2001-453 (Hämtad 2018-09-12).

SFS 2010:900. Plan- och bygglag. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/plan--och-bygglag-2010900_sfs-2010-900 (Hämtad 2018-09-12).

SOU 2017:47. Slutbetänkande av Kommissionen för jämlik hälsa. *Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa. Förslag för ett långsiktigt arbete för en god och jämlik hälsa.*
<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2017/06/sou-201747/> (Hämtad 2018-09-12).

Stockholms stad. 2017. *Budget 2018. Ett Stockholm för alla. Stockholms stads budget 2018.*
<http://www.stockholm.se/OmStockholm/Budget/> (Hämtad 2018-09-12).

Stockholms stad. 2018. *Översiktsplan för Stockholms stad.* Stadsbyggnadskontoret.
https://vaxer.stockholm.se/globalassets/tema/oversiktsplan-ny_light/oversiktsplan-2018-02-19.pdf (Hämtad 2018-09-12).

Ström, L., Molnar, S. och Isemo, S. 2017. *Social hållbarhet ur ett samhällsplaneringsperspektiv – en kunskapsöversikt.* Mistra Urban Futures Rapport 2017:4.
<https://www.mistraurbanfutures.org/sites/mistraurbanfutures.org/files/Rapport-2017-4.pdf> (Hämtad 2018-09-12).

Svensson, J. 2011. *Social impact assessment in Finland, Norway and Sweden: a descriptive and comparative study.* Examensarbete på avancerad nivå (masterexamen). Stockholm: Kungliga Tekniska högskolan, urbana och regionala studier. <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:501139/FULLTEXT01.pdf> (Hämtad 2018-09-12).

Tahvilzadeh, N. 2015a. Socialt hållbar stadsutveckling? Stadsdelsnämnderna, stadsutvecklarrollen och sociala konsekvensanalyser i planeringen av Göteborgs stad. Förvaltningshögskolans rapporter nummer 136.
https://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/41115/1/gupea_2077_41115_1.pdf (Hämtad 2018-09-12).

Tahvilzadeh, N. 2015b. Deltagande styrning – optimistiska och pessimistiska perspektiv på medborgardialoger som demokratipolitik. I T. Lindholm, S. Oliveira e Costa och S. Wiberg (red.). *Medborgardialog – demokrati eller dekoration? Tolv röster om dialogens problem och potential i samhällsplaneringen.* Stockholm: Arkus, 23-52.

Tahvilzadeh, N. 2015c. *Det våras för medborgardialoger.* Underlagsrapport på uppdrag av 2014 års Demokratiutredning.
<https://demokratiutredningen.files.wordpress.com/2015/04/tahvilzadeh-det-vc3a5ras-fc3b6r-medborgardialoger.pdf> (Hämtad 2018-09-12).

Trafikanalys. 2015. *Sociala konsekvensbeskrivningar i planeringen.* 24 september.
<https://www.trafa.se/vagtrafik/Sociala-konsekvensbeskrivningar-i-infrastrukturplaneringen-4148/> (Hämtad 2018-09-12).

Trivector. 2015. *Analys av införande av krav på social konsekvensbeskrivning i infrastrukturplaneringen.* Rapport 2015:39.
<https://www.trafa.se/globalassets/rapporter/underlagsrapporter/2011-2015/2015/trivector-social-konsekvensbeskrivning-i-infrastrukturplaneringen.pdf> (Hämtad 2018-09-12).

United Nations Development Programme (UNDP). 2018. *Globala målen. Mål 11: Hållbara städer och samhällen*. <http://www.globalamalen.se/om-globala-malen/mal-11-hallbara-stader-och-samhallen/> (Hämtad 2018-09-05).

Vanclay, F. 2003. International Principles for Social Impact Assessment. *Impact Assessment and Project Appraisal* 21 (1): 5-12.

Vanclay, F., Esteves, A. M., Aucamp, I. & Franks, D. M. 2015. *Social Impact Assessment: Guidance for assessing and managing the social impacts of projects*. Fargo ND: International Association for Impact Assessment.

Varga, T. 2015. *Sociala konsekvensbedömningar i Malmö stads planering*. Kandidatexamensarbete. Lund: Lunds universitet, Institutionen för kulturgeografi och ekonomisk geografi. <https://lup.lub.lu.se/student-papers/search/publication/5461979> (Hämtad 2018-09-12).

Vägverket (2005). Vägledning för barnkonsekvensanalyser i vägplanering. Vägverket publikation 2005:37. https://trafikverket.ineko.se/Files/sv-SE/11074/RelatedFiles/2005_37_vagledning_for_barnkonsekvensanalys_i_vagplaneringen.pdf (Hämtad 2018-09-12).

WCED. 1987. *Our common future*. The World Commission on Environment and Development. Chair: Gro Harlem Brundtland. Oxford: Oxford University Press. <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf> (Hämtad 2018-09-12).

Personlig kommunikation

Dock, Marianne; Programarkitekt Stadsbyggnadskontoret, Malmö stad. 2018. Intervju den 16 april och mejlkontakt den 31 augusti. Malmö.

Sunnemar, Malin; Projektledare med fokus på sociala aspekter, Trafikkontoret Göteborgs stad. 2018. Telefonintervju den 19 april och mejlkontakt 1 juni.

Carlander, Christoffer; utredare på Strategi- och utvecklingsenheten, Stadsbyggnadskontoret Stockholms stad. 2018. Telefonintervju den 9 maj.

Bilagor

Bilaga 1. Kontakter med informanter om SKB och medborgardeltagande

Namn & titel	Kontakt- väg	Datum	Fråga	Svar
Anna Grunander Processledare Fokusområde 2, Jämlikt Göteborg. Göteborgs stad	Mejl	Skickat: 17-10-09 Svar: 17-10-10	Det skulle bland annat finnas något exempel på en tidigare uppsats som undersökt just BKA och vad det har fått för effekter på planeringen, som du kanske känner till?	Hej Rekommenderar dig att kontakta Silvia hon är planarkitekt och ansvarig för SKA och BKA just nu.
Henrik Hellström Utvecklingsledare stadsutveckling. Göteborgs stad	Mejl	Skickat: 17-10-10 Svar: 17-10-11	Jag minns att vi pratade lite om det när jag besökte er i början av sommaren och att du nämnde något om att man kan undersöka SKA/BKA och vilka effekter det har fått i planeringen(?) Minns jag rätt?	Ja, du minns rätt. Det gjordes ett arbete i somras där en praktikant på stadsbyggnadskontoret har tittat på BKA arbetet i staden och vilka effekter det har gett. Jag har dock inte fått den rapporten än, men ska kontakta SBK, så förhoppningsvis kan jag skicka ut den till dig.
Marianne Dock Programarkitekt, Stadsbyggnads- kontoret Malmö stad	Möte	17-12-15	[Om medborgardeltagande]	[Har inte medborgardeltagande i sina SKB-processer]
Josef Sjöberg Hållbarhets- strateg, stadsutveckling. Specialist Social hållbarhet White arkitekter AB Malmö	Mejl	Skickat: 17-12-15 Svar: 17-12-18	Jag tycker bl.a. det är spännande att kolla på huruvida SKB tillämpat i planeringsprocessen leder till några konkreta i praktiken, men också hur graden av medborgardeltagande spelar in. [...] om du har några tips utifrån det du har kommit i kontakt med genom ditt arbete med social hållbarhet och tiden som konsult? Eller har du tips på några personer man kan prata med som jobbar mycket med frågor kring SKB:s?	Hej Karl-Johan! Tack för ditt mail! Mitt tips är att ta kontakt med Lisa Wistrand på White i Göteborg. [...] Hon kan säkert hjälpa dig vidare med tips och råd
Lisa Wistrand Samhälls- planerare White arkitekter AB Göteborg	Mejl	Skickat: 17-01-29 Svar: 18-02-06	Min fråga till dig är om du har tips på intressanta SKB:er att studera? Det finns ju en hel del exempel runtom i landet, inte minst i Göteborg. Mer specifikt, om du vet SKB:er där man genomfört väldigt ambitiösa dialogprocesser med invånare?	Bra och intressant exjobb. Jag tar gärna del av resultaten. Det finns många exempel från landet och de jag känner till mest är i Göteborg. Här har man jobbat länge med en strukturerad modell för SKA/BKA. De har även följt upp och utvärderat. Jag tycker att du ska kontakta Ulrika Lundquist på SBK i Göteborg för att få de senaste rapporterna och inputen. Tänker att det kan vara intressant att titta på SKA/BKA för RegionCity/Centralstationen, västlänksstationerna, Frihamnen, Masthuggskajen... men säkert finns det också intressanta i utkanten av staden. Här tänker jag

				att Ulrika kan guida dig. Om inte annat, guida dig till rätt person.
Daniel Gustafsson Projektledare Vindkraftprojekt Sandsele- höjderna Vattenfall AB	Mejl	Skickat: 18-01-30 Svar: 18-02-06	<p>Det har ju de senaste tio, tjugo åren blivit allt vanligare med att, som tillägg till miljökonsekvensbeskrivningen, också undersöka de sociala konsekvenserna av ett projekt. Jag letar hursomhelst efter intressanta fall där antingen SKB eller medborgardeltagande har fått konsekvenser för utfallet av ett projekt/plan på den fysiska miljön.</p> <p>Min fråga till dig är dock, om det har gjorts, eller funnits en tanke om, att göra en SKB i samband med planerna i Sandselehöjderna?</p>	Hej Karl-Johan Nej, någon sådan har aldrig gjorts eller övervägts.
Ulrika Lundquist Processledare för fokusområde 4 inom Jämligt Göteborg Stadsbyggnads- kontoret Göteborgs stad	Mejl	Skickat: 18-02-07 Svar: 18-02-07	<p>Göteborgs stad har ju kommit ganska långt i arbetet med sociala konsekvensanalyser så min fråga till dig är om du har tips på intressanta SKA:er att studera? Mer specifikt, om du vet exempel på SKA:er för ett projekt/plan/program där man också har genomfört en medborgardialog i anslutning till eller som del av SKA-processen?</p>	Hej Jag vidarebefordrar ditt brev till Silvia Orrego, hon har bättre koll på nuläget.
Henrik Hellström	Mejl	Skickat: 18-01-30 Svar: 18-02-07	<p>Har du några tips eller exempel från Göteborg på där både SKB och medborgardeltagande har tillämpats? Om det t.ex. finns någon SKA-process kring en detaljplan eller något projekt där man fört en ambitiös medborgardialog?</p>	<p>De projekt som vi haft i stadsdelen som kan vara intressanta är detaljplan för Björkhöjdsskolan och Brillant och Smaragdgratan. SKA/BKA -verktyget var nytt när det gjordes för Björkhöjdsskolan, så vet inte hur väl det var utvecklat då.</p> <p>I projekt Älvstaden har det gjorts ambitiösa insatser, det hade varit intressant, men kanske redan finns studier där? Där hittar du kontakter på internet, har inga personliga tyvärr. http://alvstaden.goteborg.se</p>
Hanna Wennberg Tekn dr. Ansvarig AO Social hållbarhet Trivector Traffic AB	Mejl	Skickat: 18-02-12 Svar: 18-02-12	<p>Jag letar just nu efter olika fall av projekt eller planer där medborgardeltagande har använts som den del av SKB:n och tänkte höra om du har några tips?</p>	<p>Jag föreslår att du kontaktar Lisa Wistrand på White Arkitekter som var den skrivit texten rapporten som handlar om SKB inom vindkraft- och gruvprojekt. Hon kanske har några konkreta exempel.</p> <p>Hör av dig om du undrar något mer!</p>
Lisa Wistrand	Mejl	Skickat: 18-02-13 Svar: 18-02-14	<p>Har du några specifika tips på fall som gjorts inom det området? Jag tänker att just den typen av projekt, som ibland också påverkar samisk kultur och rennäring, kan vara intressanta i mitt fall när det kommer till medborgardeltagande i SKB-processen.</p>	<p>Ja jag var med i det arbetet och skrev delarna som handlar om SKB och BKA. Gruvdelarna har jag ingen erfarenhet av, det är min fd kollega som har all info om det. Hon är nu på Region Kronoberg. Camilla Ottosson.</p> <p>Även min kollega i Sthlm, Anna Ågren, har mycket erfarenhet av SKB kopplat till SKABs verksamhet och samernas rättigheter.</p>
Anna Ågren Hållbarhets- konsult	Telefon	18-02-15	Jag söker nu efter fall där man har genomfört SKB:er med	SKB för renskötande samebyar. Bedömer att det var en boom för ca 5-6 år sedan, kring vindkraftsprojekt. SSR (Svenska

<p>Social hållbarhet White Arkitekter AB Stockholm</p>			<p>ambitiösa dialogprocesser med invånare.</p> <p>Som jag har förstått det har det gjorts en del SKB:er eller MKB:er med stort fokus på sociala konsekvenser kring gruv- och vindkraftetableringar där bland annat Samernas Riksförbund (SSR) varit delaktiga i processen. Har du någon kännedom om sådana konsekvensbedömningar och kanske exempel på när sådana har skett?</p>	<p>Samernas Riksråd) och samebyar började kräva att få delta i fall där man såg problem eller konflikter. Ofta kommer konsulter in i ett sent skede, när konflikten redan finns. I bästa fall har bolagen dialog med samebyarna genom hela processen. Då finns inget behov av SKB. Men då det var aktuellt, fanns ofta en konflikt. Bolaget sökte tillstånd och då svarade SSR/aktuell samaby med att man ville ha en SKB.</p> <p>Jag upplever att genomförda SKB:er togs i beaktande i olika grad. Inledningsvis kanske det inte togs så stor hänsyn, men efterhand kom domar med krav på beskurna exploateringsområden och andra former av kompensationsåtgärder, ex stöd kopplat till utfordring, ekonomiskt stöd osv. jag upplever att större hänsyn togs till SKB när den gjordes än när det bara var något liten notering i MKB:n. Men det var så klart även beroende på vad som framkom i konsultrapporten</p> <p>Rättsliga tvister är tids- och resurskrävande så många bolag är mer intresserade av att teckna avtal i förväg med samebyar för att slippa detta. Berörda samebyar ser å andra sidan ett avtal, med möjlighet till kompensationsåtgärder, som bättre alternativ än ingenting alls. Rättsliga prövningar är ju tids- och resurskrävande även för dem.</p> <p>Exempel SKB vindkraftsprojekt: MKB/SKB för Stamåsen, Mörttjärnbergen, Björkhöjden/Björkvattnet</p> <p>Exempel dialogprojekt och SKB Sthlm: Södra Skanstull i Stockholm som vann Planpriset. Genomförde en gedigen dialoginventering o analys utifrån brukar- och barnperspektiv, som en del av SKA.</p> <p>SVA, en arbetsmodell som håller på att tas fram. Riktlinjer för Integrerad barnkonsekvensanalys inom Stockholms stad, där bland annat dialog med barn ingår, har antagits av fyra politiska nämnder.</p>
<p>Linda Kummel Strateg Ansvar för social hållbarhet och för att ta fram SVA processmodell Stadsbyggnads-kontoret. Stockholms stad.</p>	<p>Mejl</p>	<p>Skickat: 18-02-19 Svar: 18-02-19</p>	<p>Jag tycker för det första att det är intressant att undersöka vad SKB ger för utfall i praktiken, vilken inverkan de har på den fysiska miljön. Dessutom vill jag också kolla på hur graden av medborgardeltagande spelar in, om utfallet blir annorlunda beroende på graden av deltagande hos invånarna. [...] Jag är framförallt nyfiken på hur nuläget ser ut med SVA? Som jag har förstått det pågår(?) ett pilotprojekt i stadsdelen Odde mellan Kista och Husby där man</p>	<p>Kul att du är intresserad av SVA! Den modell vi arbetar med handlar om att försöka ta hand om de sociala hållbarhetsfrågorna genom hela stadsbyggnadsprocessen, från väldigt tidiga skeden (förstudier) till en uppföljning där bebyggelsen har varit i drift i ett antal år. Det är fokus på systematik, och processen är lång, men avsikten är att vi tidigt får upp behoven på bordet och kan jobba med respektive projekts utmaningar och behov genom hela stadsbyggnadsprocessen för att (förhoppningsvis) få ett kvitto på att vi gjort rätt.</p> <p>Än så länge är modellen under utveckling, och det vi just nu manglar är de "sakfrågeteman" som skall användas i modellen. När detta har beslutats så</p>

			<p>genomför SVA? Vet du när verktyget för SVA kommer bli klart? Samt har SVA testats på andra platser än Odde?</p>	<p>kommer vi att sätta igång ett antal "formella pilotprojekt" som alltså skall pröva den modell som vi tagit fram. Än så länge finns inget formellt pilotprojekt, men det finns ett antal projekt som provat upplägget under hand, exempelvis i Alvik och i Centrala Bromma. Odde är inte ett projekt som testat SVA-modellen, utan projektet har använt en annan modell.</p> <p>Syftet med en egen SVA-modell, och att vi inte använder exempelvis Tyréns/Swecos/Gehls upplägg, är att vi skall ha en systematiserad process som bygger på vår egen stadsutvecklingsprocess.</p> <p>Projektledarnas intresse, politiska sidobeslut eller byggaktörernas engagemang skall inte heller styra, utan det skall vara samma för alla. På så sätt hoppas vi lättare kunna följa upp, jämföra och också lättare kunna stå för de krav vi ställer.</p> <p>Vad gäller medborgarengagemang är detta endast en av de delar som är själva kunskapsinhämtningen i SVA-modellen, där inventering, analyser och statistikinhämtning är andra. I många av de kommersiella modeller som används så är medborgardialog en tung post, med konsulter som är ute och dialogar för stans räkning, men vi ser detta snarare som ett ben av flera. Och dialog skall ske tidigt, och återkopplas. I vissa projekt kommer behovet av medborgardialog vara stort, medan det i andra projekt kanske redan finns nyligen gjorda dialoger där kunskap kan inhämtas.</p>
<p>Maria Lejon Bitr Planchef Stadsbyggnads- kontoret Göteborgs stad</p> <p>(Planhand- läggare för Dp för bostäder vid Birljant- och Smaragdsgatan)</p>	Mejl	<p>Skickat: 18-03-01 Svar: 18-03-08</p>	<p>Ett av fallen jag vill undersöka i Göteborgs stad är bland annat detaljplanen för bostäder vid Brillant- och Smaragdsgatan inom stadsdelen Tynnered. [...] Jag undrar om du har tid de närmaste veckorna att ställa upp på en intervju och besvara en del frågor jag har om processen kring detaljplanen, SKB:n och tankegången kring medborgardialog?</p>	<p>Hej, Ursäktat sent svar. Jag har tyvärr inte varit aktivt deltagande i planarbetet på den nivån, utan det har handläggare av planen varit. Och tyvärr har dessa två slutat hos oss. Hoppas du kan komma vidare ändå.</p>
Linda Kummel	Mejl	<p>Skickat: 18-03-08 Svar: 18-03-08</p>	<p>Tack för gediget svar! Jag undrar också om du har möjlighet att ställa upp på en intervju om ert SVA-arbete och hur ni ser mer generellt på sociala konsekvensbedömningar?</p>	<p>Jag slutar på SBK nästa vecka så det blir inte så lätt ;) Arbete pågår just nu med att lämna över uppdrag och genomfört arbete till mina kollegor Lisa och Christoffer. De kommer att vara ganska nya in i detta en tid framöver, men de får själva bedöma om de kan hjälpa dig. Christoffer har dessutom (som Åsa Dahlin) varit utlånad till Kommissionen för social hållbarhet så han kan (om han bedömer att han har möjlighet) även svara på frågor om denna.</p>
<p>Anna Samuelsson Planarkitekt Stadsbyggnads- kontoret Göteborgs stad</p>	Mejl	<p>Skickat: 18-03-14 Svar: 18-04-24</p>	<p>Jag pratade med Silvia Orrego på SBK och fick tips om detaljplanen för Heden kanske kan vara intressant. Jag noterar dock att detaljplanen för tillfället är pausad, men att det har genomförts omfattande dialoger där genom åren. [...] Min fråga är om detta</p>	<p>Det stämmer att detaljplanen är pausad och att det gjordes medborgardialoger genom åren. Dessa medborgardialoger har gjorts i startskedet av detaljplanen och kan nog inte regelrätt sägas varit i koppling till SKA-processen. Hade detaljplanen fortsatt i vanlig ordning hade vi</p>

(Projektledare Heden)			dialogarbete har skett i koppling till SKA-processen? Har en SKA-process startats?	utvecklat planen med SKA-processen så jag kan inte riktigt säga att processen har startat.
Gunilla Lindholm Universitets- lektor vid Institutionen för landskaps- arkitektur, planering och förvaltning. Sveriges Lantbruks- universitet	Mejl	Skickat: 18-04-03 Svar: 18-04-03	Jag fick tips av Helena Mellqvist, min handledare, att höra av mig till dig angående din medverkan i Delegationen för hållbara städer 2008-2012. ... Vet du om sociala konsekvensbedömningar togs upp under delegationens arbete? Eller om det har tagits upp i senare projekt på nationell nivå?	Så bra att du skriver om detta! Tyvärr har jag inte så mycket att komma med. (Jag deltog inte i Delegations-arbetet mer än på ett hörn i ett litet projekt...) Har du sökt på siten "Hållbar stad" - den är ofta uppdaterad och bra. Du kan också gå in på regeringens hemsida för att se om det finns någon offentlig utredning om social konsekvensbedömning. Boverkets hemsida förstås. När jag gör en snabb sökning på Google Scholar finns det en hel del poster, men det mesta är studentuppsatser. Om jag däremot söker på engelska (social impact assessment) finns det en hel del.
Silvia Orrego Bricenõ Planarkitekt Stadsbyggnads- kontoret Göteborgs stad	Mejl	Skickat: 18-04-12 Svar: 18-04-12	Det vore jätteintressant att höra mer om hur Göteborgs stad använder SKA och hur ni ser på dess värde. Hur ser möjligheten ut för dig att ställa upp på en intervju kommande veckorna?	[...] Men vi har ett utvecklings- och samverkansgrupp för SKA/BKA på staden nivå som du skulle kunna kontakta. Där finns det mycket bra kompetens och bredd att svara på din fråga.
Patrik Faming Verksamhets- samordnare Boverkets ledning Planeringsarkite- kt FPR/MSA Kansliet – Råder för hållbara städer Boverket	Mejl	Skickat: 18-05-28 Svar: 18-06-01	Min konkreta fråga hursomhelst är om det nyinrättade Rådet för hållbara städer har diskuterat sociala konsekvensbedömningar (eller -analyser) som en potentiell åtgärd att föreslå? Finns frågan på den nationella agendan så att säga?	Hej Karl-Johan! Den sociala hållbarheten är huvudfokus för Rådets arbete. Vi har idag lämnat över Rådets första åtgärdsförslag till miljö- och stadsutvecklingsminister Karolina Skog, bifogas. Vi kan väl hålla kontakten framöver.

Bilaga 2. Aktörer som har kontaktats minst en gång via mejl/telefon.

Tid: 2017-10-10 – 2018-06-01

Aktör	Antal informanter	Typ av aktör
Göteborgs stad	6	SDF, SBK, TK
Malmö stad	1	SBK
Stockholms stad	2	SBK
Regional/statlig nivå	3	Region Kronoberg, Länsstyrelsen Jämtland, Rådet för hållbara städer (Boverket)
Konsult	6	White arkitekter AB, Kreera Samhällsbyggnad AB, Ramböll AB, Trivector Traffic AB
Privat företag	1	Vattenfall AB
Forskare	3	VTI, Uppsala universitet, SLU
Idéburen organisation	1	Svenska Samernas Riksförbund
Antal kontakter:	23	
Varav svar från:	18	